

تصویر ابو عبد الرحمن الکوردی

# سیاست خارجی آمریکا

الگو و روند

چارلز دبلیو. ککلی

اوجین آر. ویتکف

ترجمه: اصغر دستمالچی



دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی

# سياست خارجى آمريکا

الکورووند

چارلز دېليو. کگلى

اوجين آر. ويتکف

ترجمه

اصغر دستمالچى

دفتر مطالعات سياسى و بين المللى

تهران - ۱۳۸۸

Kegley, Charte W

کگلی، چارلز، ۱۹۴۴ - م.

سیاست خارجی آمریکا (الگو و روند) / چارلز دبلیو. کگلی، اوجین آر. ویتکف؛ ترجمه اصغر دستمالچی؛ [برای] دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی. - تهران: وزارت امور خارجه، مرکز چاپ و انتشارات، ۱۳۸۲.

بیست و شش، ۸۶۰ ص. مصور.

ISBN 978-964-361-157-6:

بها: ۱۲۵۰۰۰ ریال

فهرست‌نویسی بر اساس اطلاعات فیبا (فهرست‌نویسی پیش از انتشار)

American Foreign Policy

عنوان اصلی:

۱. ایالات متحده - روابط خارجی. ۲. ایالات متحده - سیاست و حکومت. الف. ویتکف،

بوجین، ۱۹۴۳ - م. Witkopf, Eugene R. ب. دستمالچی، اصغر، مترجم. ج. ایران. وزارت امور خارجه. مرکز چاپ و انتشارات. د. ایران. وزارت امور خارجه. دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی. ه. عنوان.

۳۲۷/۷۳

۹ س ۸ ک / ۷۴۴ E

۱۳۸۲

کتابخانه ملی ایران

م ۸۲-۱۱۶۹۹

سیاست خارجی آمریکا (الگو و روند)

نوشته چارلز دبلیو. کگلی، اوجین آر. ویتکف

ترجمه اصغر دستمالچی

چاپ اول: ۱۳۸۲، چاپ دوم: بهار ۱۳۸۴، چاپ سوم: بهار ۱۳۸۸

شمارگان: ۱۰۰۰ جلد

طرح روی جلد: شهرزاد تهرانی

طراحی، لیتوگرافی، چاپ و صحافی:

### مرکز چاپ و انتشارات وزارت امور خارجه

دفتر مرکزی: مینی سیتی، میدان شهید محلاتی، خیابان نخل، خیابان وزارت امور خارجه

تلفن: ۵-۲۲۴۷۲۷۳۲، دورنگار: ۲۲۴۷۲۷۳۶

فروشگاه مرکزی: میدان انقلاب، اول کارگر شمالی، پاساژ البرز، شماره ۱۱

تلفن: ۶۶۴۲۹۰۲۸-۲۹

فروشگاه شماره ۲: تهران، خیابان شهید باهنر، خیابان شهید آقایی

صندوق پستی ۱۹۳۹۵/۴۷۴۶، تلفن: ۲۲۸۰۲۶۶۲

فروشگاه شماره ۳: تهران، انتهای خیابان شهید باهنر، میدان شهید باهنر، تلفن: ۷۱-۲۲۲۹۲۲۷۰

فروشگاه اینترنتی: [www.mofa.ir](http://www.mofa.ir)

## فهرست خلاصه مطالب

چکیده ها، نقشه ها و نمودارها

ص

پیشگفتار

ع

درباره نویسندگان

ل

### بخش اول: نظرات تحلیلی درباره سیاست خارجی آمریکا

فصل اول- تداوم و تغییر در سیاست خارجی آمریکا

۱

فصل دوم- تحلیل سیاست خارجی آمریکا؛ وجوه متعدد علیت

۱۹

### بخش دوم: الگوی سیاست خارجی آمریکا

فصل سوم- قدرت و اصول: هدفهای سیاست خارجی آمریکا از منظر تاریخی

۴۳

فصل چهارم- ابزار نفوذ جهانی: قدرت نظامی و مداخله جویی

۱۲۳

فصل پنجم- ابزار نفوذ جهانی: اقدامات پنهانی، دیپلماسی عمومی و کمک خارجی

۱۷۷

### بخش سوم: منابع خارجی سیاست خارجی آمریکا

فصل ششم- سیستم سیاسی متحول بین المللی؛ قدرت و اصول در جهان نوین

۲۲۵

فصل هفتم- اقتصاد سیاسی متحول جهان؛ فرصتها و محدودیتها در جهان بهم وابسته

۲۹۱

### بخش چهارم: منابع اجتماعی سیاست خارجی آمریکا

فصل هشتم- ارزشها، باورها و ترجیحات آمریکائیان: فرهنگ سیاسی و افکار عمومی در

۳۶۱

سیاست خارجی آمریکا

فصل نهم- انتشار ارزشها، باورها و ترجیحات: گروههای ذینفع، رسانه‌های جمعی و

۴۱۹

انتخابات ریاست جمهوری



بخش پنجم: منابع حکومتی سیاست خارجی آمریکا

- فصل دهم- تفوق ریاست جمهوری در سیاست گذاری خارجی ۴۸۴  
فصل یازدهم- نقش وزارتخانه ها و سازمانهای اجرایی در سیاست گذاری خارجی ۵۴۱  
فصل دوازدهم- نقش کنگره در سیاست گذاری خارجی ۶۰۱

بخش ششم: تاثیر نقش در سیاست گذاری خارجی آمریکا

- فصل سیزدهم- روند تصمیم گیری، نقشها، عقلانیت و تاثیر سازمان بوروکراتیک ۶۶۵

بخش هفتم: سیاست گذاران و سیاست؛ افراد به عنوان منبع سیاست خارجی آمریکا

- فصل چهاردهم- ویژگیهای رهبر و اعمال سیاست خارجی ۷۲۳

بخش هشتم: الگو و روند در آینده سیاست خارجی آمریکا

- فصل پانزدهم- در سپیده هزاره جدید؛ آینده سیاست خارجی آمریکا ۷۷۱

ضمیمه:

- تقویمی از رویدادهای گزیده سیاست خارجی، ژانویه ۱۹۴۵ تا سپتامبر ۱۹۹۵ ۸۰۳

## فهرست مطالب

چکیده ها، نقشه ها و نمودارها

پیشگفتار

درباره نویسندگان

### بخش اول: نظرات تحلیلی درباره سیاست خارجی آمریکا

#### فصل ۱- تدویم و تغییر در سیاست خارجی آمریکا: معرفی موضوعی

۱

۴

- در باب اغراض و نقش آمریکا در دنیای بعد از جنگ

۹

- الگوها در سیاست خارجی آمریکا

۱۳

- روند های سیاست خارجی آمریکا

۱۶

- الگو و روند در سیاست خارجی آمریکا از توصیف تا تحلیل و ارزیابی

۱۷

- توصیه برای مطالعات بیشتر

۱۹

#### فصل ۲- تحلیل سیاست خارجی آمریکا: وجوه متعدد علیت

۲۰

- منابع سیاست خارجی آمریکا

۲۴

- شرح الگوهای سیاسی

۲۶

- نگاهی کلی به مقولات منبع

۲۷

- منابع خارجی

۲۹

- منابع اجتماعی

۳۰

- منابع حکومتی

۳۲

- منابع نقش

۳۴

- منابع فردی

۳۶

- منابع چندگانه سیاست خارجی آمریکا

۴۱

- حواشی

۴۲

- توصیه برای مطالعات بیشتر

## بخش دوم: الگوی سیاست خارجی آمریکا

## فصل ۳- قدرت و اصول: سیر تاریخی اهداف سیاست خارجی آمریکا ۴۳

- آرمانها و منفعت خودی، ۱۹۴۱-۱۷۷۶: توسعه جویی، امپریالیسم  
و انزواجویی ۴۶
- هامیلتون، جفرسون و قاره گرایی آمریکا ۴۷
- کشوری مجزا ۴۹
- انزواجویی در محاصره: امپریالیسم و مداخله جویی ۵۲
- تجدید حیات انزواجویی: آرمانگرایی و کناره گیری بین جنگ ۶۱
- تکرار تاریخ: نوسانات بین انزواجویی و بین المللی گرایی ۶۵
- تجدید حیات بین المللی گرایی: فعال گرایی جهانی در نظم جهانی  
بعد از جنگ جهانی دوم ۶۸
- سیر تاریخی جنگ سرد: آرمانگرایی و واقعگرایی، کمونیسم ستیزی و  
سد بندی ۷۱
- کمونیسم ستیزی: چالش نسبت به افکار و آرمانهای آمریکایی ۷۲
- سد بندی نفوذ شوروی ۷۵
- ریشه های جنگ سرد: فرضیه های رقیب ۷۶
- استراتژیهای سد بندی آمریکا: مراحل تکاملی ۸۲
- اهداف سیاست خارجی آمریکا در (آخرین) نظم نوین جهانی ۱۰۰
- ترویج دموکراسی ۱۰۳
- توسعه رفاه ۱۰۶
- تقویت امنیت ۱۰۸
- عدم اجماع: تعیین مسیر نامعلوم ۱۱۷
- حواشی ۱۱۹
- توصیه برای مطالعات بیشتر ۱۲۲
- فصل ۴- ابزار نفوذ جهانی: قدرت نظامی و مداخله جویی ۱۲۳
- دفاع مشترک: جهان گرایی نظامی و نیروهای متعارفی ۱۲۵

- ۱۲۶ - نیروی نظامی متعارفی طی جنگ سرد
- ۱۳۱ - نیروهای متعارفی و پایان جنگ سرد
- ۱۳۲ - نیروی نظامی متعارفی بعد از جنگ سرد
- ۱۳۷ - نیروی نظامی و مقاصد سیاسی
- ۱۳۹ - مداخله نظامی
- ۱۴۲ - مداخله انساندوستانه
- ۱۴۵ - تحریمها؛ راه میانه؟
- ۱۵۰ - مداخله کردن یا مداخله نکردن
- دکترین استراتژیک گذشته و حال: سلاحهای هسته ای به عنوان ابزار
- ۱۵۱ - اجبار و بازدارندگی
- ۱۵۲ - دکترین استراتژیک در ایام انحصار اتمی آمریکا
- ۱۵۴ - دکترین استراتژیک تحت شرایط برتری هسته ای
- ۱۵۶ - تحولات دکترین استراتژیک
- ۱۶۴ - کنترل تسلیحات و امنیت ملی
- ۱۶۴ - روند سالت
- ۱۶۶ - روند استارت ۱-
- ۱۶۸ - روند استارت ۲-
- ۱۷۰ - دفاع استراتژیک و کنترل سلاح در ورای جنگ سرد
- ۱۷۲ - قدرت و اصول: در تعقیب منفعت ملی
- ۱۷۳ - حواشی
- ۱۷۶ - توصیه برای مطالعات بیشتر
- فصل ۵- ابزار نفوذ جهانی: فعالیتهای پنهانی، دیپلماسی عمومی**
- ۱۷۷ **و کمک خارجی**
- ۱۷۸ - جمع آوری اطلاعات و اقدامات پنهانی
- ۱۸۰ - نقش اطلاعات و اقدام پنهانی
- ۱۸۴ - مقابله جنگ سرد، همزیستی رقابت آمیز و اقدام پنهانی

- ۱۸۶ - اقدامات پنهانی در سالهای ۱۹۷۰ و سالهای ۱۹۸۰
- در جستجوی اساسی منطقی در ضرورت اطلاعات و اقدام پنهانی
- ۱۹۰ - بعد از جنگ سرد
- ۱۹۲ - رخنه غیر رسمی
- ۱۹۲ - دیپلماسی عمومی
- کمک اقتصادی
- ۱۹۵ - کمک نظامی
- ۲۰۷ - در جستجوی سراب امنیت ملی
- ۲۲۰ - حواشی
- ۲۲۱ - توصیه برای مطالعات بیشتر
- ۲۲۳

#### بخش سوم: منابع خارجی سیاست خارجی آمریکا

- ۲۲۵ - فصل ۶- نظام سیاسی متحول بین المللی: قدرت و اصول در جهانی نوین
- ۲۲۷ - توزیع قدرت به عنوان یک منبع سیاست خارجی آمریکا
- ۲۲۹ - چند قطبی و ظهور جمهوری آمریکا
- ۲۳۲ - غلبه سلطه جویانه: جهان تک قطبی
- ۲۳۴ - نظام دو قطبی
- ۲۳۵ - نظام دو قطب مرکزی
- ۲۳۹ - به سوی چند قطبی: دیدگاه واقعگرایانه نو در هزاره نو
- ۲۵۲ - دنیای جنوب در نظم نوین جهانی
- ۲۵۵ - تقسیم جمعیت شناختی: جمعیت و توسعه
- ۲۶۰ - جمعیت و محیط زیست: چالش و پاسخ
- ۲۶۶ - منافع و استراتژیهای سیاست خارجی دنیای جنوب
- ۲۷۳ - بازیگران غیر دولت: کارگزاران فراملی
- ۲۷۵ - سازمانهای بین المللی
- ۲۷۹ - شرکتهای چند ملیتی
- ۲۸۲ - رژیمهای بین المللی

- تروریسم فراملی و نهضت‌های قومی ملی ۲۸۴
- سیاست خارجی آمریکا در سپیده هزاره نو ۲۸۷
- حواشی ۲۸۸
- توصیه برای مطالعات بیشتر ۲۹۰

#### فصل ۷- اقتصاد سیاسی متحول جهان: فرصت‌ها و محدودیت‌ها در جهانی

- ۲۹۱ **بهم وابسته**
- نقش مقتدرانه آمریکا در نظم اقتصادی بین‌المللی: نگاهی کلی ۲۹۳
- نقش آمریکا در مدیریت نظام پولی بین‌المللی ۲۹۹
- سلطه بلا معارض ۲۹۹
- سلطه تحت فشار ۳۰۱
- سلطه در حال افول ۳۰۵
- بسوی هماهنگی سیاست کلان اقتصادی ۳۱۰
- نیروهای نو، نقش‌های نو ۳۱۶
- نقش آمریکا در مدیریت نظام تجارت بین‌المللی ۳۱۸
- یک بررسی کلی از رژیم تجارت بین‌المللی ۳۱۸
- سلطه بلا معارض ۳۲۰
- سلطه تحت فشار ۳۲۲
- از تجارت آزاد تا تجارت عادلانه ۳۳۸
- قدرت مسلط یا عادی؟ ۳۵۵
- حواشی ۳۵۷
- توصیه برای مطالعات بیشتر ۳۶۰

#### بخش چهارم: منابع اجتماعی سیاست خارجی آمریکا

#### فصل ۸- ارزش‌ها، باورها و ترجیحات آمریکائی: فرهنگ سیاسی و افکار عمومی

- ۳۶۱ **در سیاست خارجی آمریکا**
- آمریکا در جامعه ملتها: موردی استثنایی ۳۶۳

- ۳۶۶ - فرهنگ سیاسی و سیاست خارجی
- ۳۶۷ - سنت آزادیخواهی
- ۳۶۸ - لیبرالیسم و رفتار سیاست خارجی آمریکا
- ۳۷۲ - فرهنگ سیاسی در جامعه متغیر
- ۳۷۶ - افکار عمومی و سیاست خارجی: نگاهی کلی
- ۳۷۷ - طرز فکر عمومی راجع به سیاست خارجی و تأثیرش
- ۳۷۸ - طبیعت افکار عمومی آمریکائی
- ۳۸۰ - آیا علاقه و اطلاعات اهمیت دارند؟
- ۳۸۳ - طرز تفکر سیاست خارجی
- ۳۸۸ - باورهای سیاست خارجی
- ۳۹۳ - «خلق و خوی» عمومی: ملی گرایانه و تسامح آمیز
- ۳۹۶ - سیاست پرستیژ
- ۴۰۲ - افکار عمومی و سیاست خارجی: یک الحاقیه
- ۴۰۸ - تأثیر افکار عمومی بر سیاست خارجی ؟
- ۴۰۹ - افکار عمومی به عنوان مانعی برابر نوآوری سیاست خارجی
- ۴۱۲ - نیروی محرک افکار عمومی برای نوآوری در سیاست خارجی
- ۴۱۳ - افکار عمومی بعنوان منبعی در چانه زنی بین المللی
- ۴۱۵ - فرهنگ سیاسی، افکار عمومی و سیاست خارجی آمریکا
- ۴۱۶ - حواشی
- ۴۱۷ - توصیه برای مطالعات بیشتر

## فصل ۹ - انتقال ارزشها، باورها و ترجیحات: گروههای ذی‌علاقه، رسانه های جمعی

### و انتخابات ریاست جمهوری

- ۴۱۹ - لیبرالیسم دموکراتیک در نظر و عمل
- ۴۲۰ - آیا یک طبقه نخبه قدرتمند سیاست خارجی آمریکا را کنترل می‌کند؟
- ۴۲۸ - آیا مجموعه نظامی- صنعتی سیاست خارجی آمریکا را کنترل می‌کند؟
- ۴۳۹ - آیا گروههای ویژه ذینفع سیاست خارجی آمریکا را کنترل می‌کنند؟

- ۴۴۲ - گروه‌های ذینفع و سیاست خارجی
- ۴۵۲ - نقش رسانه جمعی در روند افکار - منافع - سیاست
- ۴۵۳ - رسانه های جمعی و عموم
- ۴۶۴ - رسانه های جمعی و سیاست‌گذاران
- ۴۷۲ - تاثیر طرز تفکر سیاست خارجی بر انتخابات ریاست جمهوری
- ۴۷۲ - تاثیر انتخاباتی مسائل سیاست خارجی
- ۴۷۵ - سیاست خارجی و رای دادن با عطف به گذشته
- ۴۷۶ - جنگ ویتنام در انتخابات ریاست جمهوری
- ۴۷۹ - پیوند بین منابع اجتماعی و سیاست خارجی آمریکا
- ۴۸۰ - حواشی
- ۴۸۲ - توصیه برای مطالعات بیشتر

### بخش پنجم: منابع حکومتی سیاست خارجی آمریکا

- ۴۸۵ فصل ۱۰- تفوق ریاست جمهوری در سیاست‌گذاری خارجی
- ۴۸۸ - امور خارجی و قانون اساسی
- ۴۹۲ - حلقه درونی: رئیس جمهور و مشاورانش
- ۴۹۲ - سازمان اجرایی و سیاست خارجی
- ۴۹۳ - کابینه
- ۴۹۵ - زیر مجموعه ریاست جمهوری
- ۴۹۹ - شورای امنیت ملی: سازمان، تطور و فعالیت
- ۵۰۰ - سالهای اولیه ۱۹۴۷-۱۹۶۱
- ۵۰۱ - شخصی کردن ستاد، ۱۹۶۱-۱۹۶۹
- ۵۰۳ - عروج کاخ سفید ۱۹۶۹-۱۹۸۱
- ۵۰۸ - دولت ریگان: از حمایت تا عملیات
- ۵۱۴ - دولت بوش: «مردان خردمند» کنترل را بدست می‌گیرند.
- ۵۱۷ - تاریخ جاری: دولت کلینتون
- ۵۲۴ - سایر وظایف اداره اجرایی: اداره امور اقتصادی



|     |   |
|-----|---|
| ۵۲۵ | - مدیریت بودجه  |
| ۵۲۷ | - مدیریت سیاست اقتصادی  |
| ۵۲۹ | - مدیریت سیاست تجاری  |
| ۵۳۴ | - افول تفوق ریاست جمهوری؟   |
| ۵۳۷ | - حواشی   |
| ۵۴۰ | - توصیه برای مطالعات بیشتر  |
| ۵۴۱ | <b>فصل ۱۱- نقش وزارتخانه ها و سازمانهای اجرایی در سیاست گذاری خارجی</b> |
| ۵۴۲ | - وزارت امور خارجه  |
| ۵۴۵ | - سرویس خارجی و خرده فرهنگش   |
| ۵۵۰ | - وزارت امور خارجه در حکومت امور خارجی                                  |
| ۵۵۴ | - وزارت دفاع  |
| ۵۵۶ | - وزیر دفاع و دبیرخانه وزیر دفاع  |
| ۵۶۱ | - ستاد مشترک ارتش، و رئیس ستاد مشترک ارتش                               |
| ۵۶۳ | - روابط کشوری - لشکری: بحرانی جدید؟                                     |
| ۵۶۶ | - جامعه اطلاعاتی  |
| ۵۶۹ | - عملیات اطلاعاتی و وزارت دفاع  |
| ۵۷۳ | - عملیات اطلاعاتی و وزارت امور خارجه                                    |
| ۵۷۴ | - مسئولیتهای اطلاعاتی سایر وزارتخانه ها و سازمانها                      |
| ۵۷۶ | - سازمان اطلاعات مرکزی  |
| ۵۹۰ | - سازمانهای اقتصادی: کارگزاران اقتصاد سیاسی                             |
| ۵۹۱ | - وزارت خزانه داری  |
| ۵۹۲ | - وزارت بازرگانی  |
| ۵۹۴ | - وزارت کشاورزی   |
| ۵۹۵ | - وزارت کار   |
| ۵۹۵ | - ساختار اداری و سیاست سیاستگذاری                                       |
| ۵۹۷ | - حواشی   |

- ۵۹۹ - توصیه برای مطالعات بیشتر
- ۶۰۱ فصل ۱۲- نقش کنگره در سیاستگذاری خارجی
- ۶۰۴ - کنگره و رئیس جمهور: سابقه تاریخی
- ۶۰۴ - تحول در روابط بین کنگره و رئیس جمهور
- ۶۰۷ - توافق دو حزبی
- ۶۱۲ - نقش سیاست خارجی کنگره: موارد روشننگر
- ۶۲۰ - موانع در برابر سیاست گذاری خارجی کنگره
- ۶۲۰ - ناحیه گرایی
- ۶۲۳ - ضعف سازمانی
- ۶۲۷ - فقدان تخصص
- ۶۲۹ - اختیارات کنگره و سیاست گذاری خارجی
- ۶۳۰ - معاهدات
- ۶۳۴ - جنگ
- ۶۴۴ - پول
- ۶۶۰ - آیا کنگره توانا یا مایل است ؟
- ۶۶۱ - حواشی
- ۶۶۳ - توصیه برای مطالعات بیشتر

#### بخش ششم: نقشها به عنوان منابع سیاست گذاری خارجی آمریکا

- ۶۶۵ فصل ۱۳- روند تصمیم گیری: نقشها، عقلانیت و تاثیر سازمان بوروکراتیک
- ۶۶۶ - نقشها به عنوان متبع سیاست خارجی
- ۶۶۹ - سیاست گذاری خارجی به عنوان یک روند عقلانی
- ۶۷۰ - مدل بازیگر عقلانی
- ۶۷۲ - عقلانیت و واقعیت: حدود و ثغور گزینش عقلانی
- ۶۸۲ - تئوری اداری و عقلانیت سیاست خارجی
- ۶۸۴ - شکوه از سیاستگذاری خارجی بوروکراتیک
- ۶۸۵ - رفتار بوروکراتیک: خصائل بین سازمانی

- ۶۹۲ - رفتار بوروکراتیک: مشخصه‌های درون سازمانی
- ۶۹۶ - عواقب سیاسی تصمیم‌گیری سازمانی
- ۶۹۶ - مقاومت بوروکراتیک در برابر تغییر
- ۶۹۸ - رقابت بوروکراتیک و سکون سیاست خارجی
- ۶۹۹ - خرابکاری بوروکراتیک در ابتکارات سیاست خارجی ریاست جمهوری
- ۷۰۳ - مدیریت ناسازگاری بوروکراتیک
- ۷۰۹ - سیاست گذاری غیر جامع و نابسامانی سیاست خارجی
- ۷۱۰ - تکثرگرایی بوروکراتیک و مصالحه جویی سیاست خارجی
- ۷۱۲ - سایر اثرات تصمیم‌گیری بوروکراتیک
- ۷۱۷ - نقشها و روند تصمیم‌گیری: سود و زیان
- ۷۱۹ - حواشی
- ۷۲۰ - توصیه برای مطالعات بیشتر

#### بخش هفتم: سیاست‌گذاران و سیاست؛ افراد به عنوان منبع سیاست خارجی آمریکا

- ۷۲۳ فصل ۱۴-ویژگیهای رهبر و اعمال سیاست خارجی
- ۷۲۴ - افراد به عنوان منبع سیاست خارجی
- ۷۲۵ - افراد و اعمال سیاست خارجی
- ۷۲۶ - شرح احوال روانی: خصوصیات شخصی و رفتار سیاست خارجی
- ۷۲۹ - منش ریاست جمهوری
- ۷۴۰ - رهبری و تاثیر شیوه‌های رهبری
- ۷۴۵ - خصائص شخصیتی و جهت‌گیریهای سیاست خارجی: رهیافتی ثانوی
- ۷۴۹ - ناسیونالیسم و تجاوزگری خارجی
- ۷۵۰ - استبداد گرایی و سازگاری سیاسی
- ۷۵۰ - محافظه کاری و انزوا جویی
- ۷۵۵ - محدودیتها در خصوص توان ایضاحی عوامل فردی
- ۷۵۶ - چه موقع عوامل فردی موثرند؟
- آیا نخبگان سیاست‌گذار و سیاستمداران کیفیات شخصیتی مشابهی دارند؟ ۷۶۰

- ۷۶۳ - آیا افراد تأثیری می گذارند؟ حدود روانی در تغییر سیاسی
- ۷۶۵ - محدودیتهای اضافی بر ابتکار فرد و نوآوری سیاسی
- ۷۶۷ - فایده تردید آمیز نظریه «قهرمان در تاریخ»
- ۷۶۸ - حواشی
- ۷۷۰ - توصیه برای مطالعات بیشتر

### بخش هشتم: الگو و روند در آینده سیاست خارجی آمریکا

- ۷۷۱ فصل ۱۵- در سپیده هزاره نو: آینده سیاست خارجی آمریکا
- ۷۷۳ - چالشهای نو، بحثهای دوباره
- ۷۷۳ - انزوایی در برابر بین المللی گرایی
- ۷۷۵ - آرمانگرایی در برابر واقعگرایی
- ۷۸۰ - مداخله جویی در برابر عدم دخالت
- ۷۸۴ - جغرافیای سیاسی یا جغرافیای اقتصادی
- ۷۸۶ - تداوم یا تغییر؟ منابع سیاست خارجی آمریکا
- ۷۸۷ - افراد به عنوان منابع سیاست خارجی آمریکا
- ۷۸۸ - نقشها و سیاست گذاری خارجی
- ۷۹۱ - منابع حکومتی سیاست خارجی آمریکا
- ۷۹۳ - منابع اجتماعی سیاست خارجی آمریکا
- ۷۹۶ - منابع خارجی سیاست خارجی آمریکا
- ۷۹۸ - آینده حیرت آور
- ۸۰۰ - توصیه برای مطالعات بیشتر

ضمیمه: تقویمی از رویدادهای گزیده سیاست خارجی - ژانویه ۱۹۴۵ تا

۸۰۳

سپتامبر ۱۹۹۵

۸۴۱

فهرست اصطلاحات

## چکیده ها، نقشه ها و نمودارها

### « چکیده ها »

|     |           |  |
|-----|-----------|--|
|     | چکیده ۱-۱ | مباحث بعد از جنگ در سیاست خارجی آمریکا: ترومن، بوش و کلینتون راجع به ارزشها و منافع آمریکا               |
| ۶   | چکیده ۳-۱ | سپیده هزاره جدید: استفاده از نیروهای مسلح آمریکا در خارج در ایام دولتهای روزولت، تافت و ویلسون ۱۹۰۱-۱۹۲۱ |
| ۵۷  | چکیده ۳-۲ | چرخه های درون گرایی (انزواجویی) و برون گرایی (بین المللی گرایی) در سیاست خارجی آمریکا                    |
| ۶۷  | چکیده ۳-۳ | نیم قرن آمریکا: ابعاد غیر نظامی و نظامی فعال گرایی جهانی در پایان جنگ سرد                                |
| ۷۰  | چکیده ۳-۴ | راست دینی جدید: جهان گرایی، کمونیسم ستیزی و سد بندی  |
| ۷۲  | چکیده ۳-۵ | تساویر متقابل: شروع جنگ سرد  |
| ۸۲  | چکیده ۳-۶ | هدفهای سیاست اقتصادی خارجی آمریکا در نظم جهانی بعد از جنگ سرد  |
| ۱۰۷ | چکیده ۴-۱ | نظامی کردن سیاست خارجی آمریکا: پنجاه سال بیانات رسمی   |
| ۱۲۷ | چکیده ۵-۱ | خادم و خائن: نظرات متضادی در باب فعالیتهای اطلاعاتی و امنیت ملی  |
| ۱۸۸ | چکیده ۵-۲ | همکاری چند جانبه اقتصادی با روسیه و سایر کشورهای جدید الاستقلال  |
| ۱۹۸ | چکیده ۶-۱ | تجویز نخستین آمریکا برای انزواجویی با شکوه   |
| ۲۴۵ | چکیده ۶-۲ | خط جدایی: دنیای شمال در برابر دنیای جنوب   |
| ۲۵۴ | چکیده ۶-۳ | اختلاف بین المللی در حال افزایش  |
| ۲۷۱ | چکیده ۶-۴ | هزینه های توسعه انسانی واردات اسلحه  |
| ۲۷۴ |           |  |

|     |   |            |
|-----|---|------------|
| ۳۶۹ | استثنایی بودن آمریکا، سنت لیبرال و سیاست خارجی معاصر آمریکا                         | چکیده ۸-۱  |
| ۴۳۸ | پول بیشتر برای تسلیحات جنگ سرد  | چکیده ۹-۱  |
| ۵۰۹ | دستیار امنیت ملی: شرح وظایف شغلی  | چکیده ۱۰-۱ |
| ۵۱۹ | نگاهی به روند تصمیم گیری در جنگ خلیج فارس   | چکیده ۱۰-۲ |
| ۶۴۸ | واکنشهای رئیس جمهور کلینتون نسبت به کنگره تحت کنترل<br>جمهوریخواهان                 | چکیده ۱۲-۱ |
| ۶۷۳ | مسیر به سوی سومالی: تصمیم دولت بوش به اعزام سربازان<br>زمینی ایالت متحده            | چکیده ۱۳-۱ |
| ۶۸۱ | تصمیم گیری سیاست خارجی در نظر و عمل   | چکیده ۱۳-۲ |
| ۶۹۰ | رقابت بوروکراتیک و توسعه دامنه وظایف: رقابت نظامی بعد<br>از پیروزی جنگ در خلیج فارس | چکیده ۱۳-۳ |

### «نقشه ها»

|     |  |          |
|-----|--|----------|
| ۴۹  | تولد کشوری قاره‌ای: گسترش سرزمینی ایالات متحده تا نیمه<br>قرن نوزدهم | نقشه ۳-۱ |
| ۲۱۲ | جبهه خاور دور: متحدان جنگ سرد ایالات متحده                           | نقشه ۵-۱ |

### «نمودارها»

|     |   |            |
|-----|---|------------|
| ۲۱  | منابع سیاست خارجی آمریکا به صورت قیف علت و معلولی               | نمودار ۲-۱ |
| ۸۷  | روابط شوروی - آمریکا ۱۹۴۸-۱۹۹۱                                  | نمودار ۳-۱ |
| ۱۱۳ | واردین موجود، احتمالی و بالقوه به باشگاه هسته ای                | نمودار ۳-۲ |
| ۱۳۹ | استفاده از نیروی نظامی برای مقاصد سیاسی ۱۹۴۶-۱۹۹۰               | نمودار ۴-۱ |
| ۱۶۷ | وسایل حمل و کلاهکهای جنگی استراتژیک آمریکا و<br>شوروی ۱۹۶۵-۱۹۹۰ | نمودار ۴-۲ |
| ۲۴۳ | سهم های تولید خالص جهانی ۱۹۹۳                                   | نمودار ۶-۱ |

|     |   |             |
|-----|---|-------------|
| ۲۵۷ | سهام های تولید ناخالص جهانی و جمعیت ۱۹۹۳  | نمودار ۲-۶  |
| ۲۵۷ | متغیرهای جهانی در درآمد تولید ناخالص داخلی ۱۹۹۳                                   | نمودار ۳-۶  |
|     | تصویر آینده جمعیت جهان (ارقام منطقه‌ای به میلیون دلار ، سایر ارقام به بلیون دلار) | نمودار ۴-۶  |
| ۲۵۸ |   |             |
| ۲۵۹ | رشد جمعیت جهان ۲۱۰۰-۱۹۵۰  | نمودار ۵-۶  |
| ۲۷۰ | عملکرد کمک خارجی دنیای شمال ۱۹۹۳  | نمودار ۶-۶  |
| ۲۷۰ | بار کمک خارجی ۱۹۹۳  | نمودار ۷-۶  |
| ۲۸۶ | حوادث تروریستی بین المللی ۱۹۸۵-۱۹۹۴   | نمودار ۸-۶  |
| ۳۰۶ | ارزش دلار ۱۹۹۵-۱۹۷۳   | نمودار ۱-۷  |
| ۳۱۶ | ارزش دلار نسبت به مارک وین ۱۹۸۵-۱۹۹۵  | نمودار ۲-۷  |
| ۳۲۴ | طرفهای تجاری ایالات متحده ۱۹۹۴  | نمودار ۳-۷  |
| ۳۲۹ | قیمتهای اقلام اولیه ۱۹۹۳-۱۹۷۰   | نمودار ۴-۷  |
|     | کسری تجاری ایالات متحده با طرفهای اصلی تجاری ۱۹۸۵،                                | نمودار ۵-۷  |
| ۳۳۳ | ۱۹۸۹، ۱۹۹۳ و ۱۹۹۴   |             |
| ۳۸۶ | گرایش افکار عمومی در قبال مصارف نظامی ۱۹۶۰-۱۹۹۵                                   | نمودار ۱-۸  |
|     | گرایشات انزوا جویانه/ بین المللی گرایانه در افکار عمومی                           | نمودار ۲-۸  |
| ۳۸۷ | آمریکا ۱۹۹۱-۱۹۶۴  |             |
| ۳۹۹ | تایید عمومی از عملکرد ریاست جمهوری ۱۹۴۵-۱۹۹۵                                      | نمودار ۳-۸  |
| ۴۳۷ | مصارف نظامی ایالات متحده ۱۹۴۸-۱۹۹۹  | نمودار ۱-۹  |
| ۴۸۷ | تشکیلات سازمانی: دایره های متحدالمرکز سیاست گذاری                                 | نمودار ۱-۱۰ |
| ۵۰۱ | سیستم شورای امنیت ملی دولت نیکسون   | نمودار ۲-۱۰ |
| ۵۲۲ | سیستم شورای امنیت ملی دولت کلینتون  | نمودار ۳-۱۰ |
| ۵۴۴ | نمودار سازمان وزارت امور خارجه  | نمودار ۱-۱۱ |
| ۵۵۷ | نمودار سازمان وزارت دفاع  | نمودار ۲-۱۱ |
| ۵۶۷ | جامعه اطلاعاتی  | نمودار ۳-۱۱ |
| ۶۱۰ | پشتیبانی کننده از سیاست ریاست جمهوری از ترومن تا کلینتون                          | نمودار ۱-۱۲ |

|     |  |             |
|-----|--|-------------|
| ۷۳۰ | طبقه بندی باربر از روسای جمهور قرن بیستم بنا بر نوع منش آنان | نمودار ۱-۱۴ |
|     | تیپ شناسی رهبری ریاست جمهوری بر اساس سیستم مشورتی            | نمودار ۲-۱۴ |
| ۷۴۲ | هماهنگ سازنده اقتدار و سیاست                                 |             |
| ۷۴۴ | تاثیر شیوه رهبری ریاست جمهوری بر انتخاب و سازمان مشورتی      | نمودار ۳-۱۴ |
|     | توسل به استفاده از قوای ایالات متحده در خارج، توسط           | نمودار ۱-۱۵ |
| ۷۸۱ | رئیس جمهور ۱۹۹۳-۱۷۹۷   |             |



## « پیشگفتار »

جهان طی نیم دهه بعد از آخرین چاپ کتاب سیاست خارجی آمریکا: الگو و روند، تغییرات هیجان آوری را تجربه کرده است. از چندی پیش وقتی که طبع چهارم این کتاب در اواخر سال ۱۹۹۰ به زیر چاپ رفت، نسیم تغییر در حال وزش بود: دیوار برلن سقوط کرده بود، صدها هزار سرباز آمریکایی دفاع از عربستان سعودی را در برابر تجاوز بیشتر عراق بدنبال تهاجمش به کویت بعهدہ گرفتند، و اتحاد شوروی در شورای امنیت ملل متحد با حمایت از کاربرد جمعی زور علیه عراق به ایالات متحده پیوسته بود. ولی حتمی تغییرات هیجان آمیزتری به دنبال آمد، زیرا نخست امپراتوری خارجی شوروی مضمحل شد و سپس خود اتحاد شوروی از هم پاشید. ایالات متحده ناگهان خودش را در مبارزه طولانی جنگ سرد با کمونیسم شوروی «پیروزمند» یافت، و به صورت تنها ابرقدرت باقیمانده جهان درآمد. همچنین جزو فاتحان در جنگ خلیج فارس بود، و این رئیس جمهور جورج بوش را واداشت که مشتاقانه از نظم نوین جهانی سخن بگوید که در آن حکومت قانون تفوق خواهد داشت، ولی فوران ناسیونالیسم قومی که اغلب با نزاع خشونت آمیز همراه بود، به سرعت این امیدواری را که جهان بعد از جنگ سرد، شاهد دنیای منظم تر و صلح آمیزتری خواهد بود ناپدید ساخت.

برای تقریباً نیم قرن، جنگ سرد با اتحاد شوروی سنگ بنای سیاست خارجی آمریکا بوده که لاجرم پائانش نیز بر سیاست خارجی آمریکا تأثیر می گذارد و سؤالات مهمی را درباره نقش این کشور در مسائل جهانی که به سوی هزاره نو می رود مطرح می کند:

□ آیا میراث جنگ سرد، متجسم در مباحثی چون کمونیسم ستیزی، سیاست سددبندی، فعال گرایی جهانی، اتکای به قدرت نظامی و ترجیح نسبت به شیوه های مداخله جویانه، کماکان بر تفکر سیاست گذاران آمریکایی تأثیر خواهد گذاشت؟

□ آیا تغییرات در ساختار سیستمهای سیاسی و اقتصادی بعد از جنگ سرد چه چالشها و فرصتهایی را برای ایالات متحده به وجود می آورد؟

□ آیا مردم آمریکا از تحمل بار رهبری به تنگ آمده اند، و برگشت به الگوی تاریخی انزوای کشور از امور جهانی، نه فعال گرایی جهانی را ترجیح می دهند؟

□ آیا رئیس‌جمهور به عنوان بازیگر برتر در امور خارجی حکومت باقی می‌ماند، یعنی تعیین‌کننده نقش کشور در جنگ و صلح و اولویتهایی که سایر کشورها باید دنبال نمایند؟

□ آیا کنگره حق خودش را با محدود کردن انعطاف‌پذیری سیاست خارجی رئیس‌جمهور در غیاب تهدیدات واقعی نسبت به امنیت ملی، با تغییر دادن آمیخته‌ای از اولویتهای داخلی و خارجی، و با خارج کردن منابع از دسترس عوامل همیشگی سیاسی تثبیت خواهد کرد؟

□ کوچک کردن تشکیلات دفاعی چه تاثیری را بر توانایی پنتاگون در اعمال قدرت و حفظ منافع کشور و منافع متحدانش وارد می‌آورد؟

□ آیا نسل سیاست‌گذاران آتی، که با تفکر سالهای ۱۹۳۰ و ۱۹۴۰ آموزش نمی‌بینند که واکنش کشور نسبت به چالش شوروی را تعیین می‌کرد، در پی رهیافتهای افراطی نوی در برابر چالشهایی خواهند بود که ملت در هزاره نو با آن مواجه می‌شود؟

اینها از جمله پرسشهایی است که چاپ جدید کتاب سیاست خارجی آمریکا: الگو و

روند قصد پاسخ بدانها را دارد.

کمونیسم ستیزی و سددبندی در برابر نفوذ اتحاد شوروی برای تقریباً نیم قرن شاخص سیاست خارجی آمریکا بود، که اولویتهای داخل و همچنین خارج را تعیین می‌کرد. این اصول، همراه با جهان‌گرایی، قدرت نظامی و مداخله‌جویی، به صورت موضوعات دائمی سیاست خارجی آمریکا در آمدند، و در طول دوران تئو رئیس‌جمهور پی در پی (از ترومن تا بوش) در برابر تغییرات اساسی سرسختی نشان دادند. از اینرو در سراسر جنگ سرد پافشاری و تداوم نشانه بارز سیاست خارجی آمریکا بود و چون سیاستگذاران هم به عنوان مقصود سیاست خارجی و هم به عنوان وسیله، این اصول را دنبال می‌کردند لذا بصورتی محکم ریشه دوانیدند. کمونیسم ستیزی و سددبندی دیگر بصورت شاخص میسر، مفید نیست ولی هنوز سیاست خارجی آمریکا نسبت به تغییری بنیادی مقاوم است. میراث تفکر جنگ سرد هنوز علیرغم تغییر و دگرگونی بر الگوهای گذشته اصرار می‌ورزد، ولی ثبات و تداوم سیاسی نیز از اصول، ارزشها و منافع پابرجای ملت ناشی می‌شود: صلح و رفاه، ثبات و امنیت، دموکراسی و دفاع، اینها به نوبه خود توسط روند سیاست‌گذاری تقویت می‌شود- «سیستم» در داخل و خارج و افرادی که تصمیم می‌گیرند و نقشهایی که آنها بعهده دارند) آنگونه که در قسمت منابع سیاست خارجی آمریکا توصیف و توضیح می‌گردد. این عوامل چهارچوب تحلیلی مورد استفاده در این چاپ و چاپ قبلی کتاب را تشکیل می‌دهند و اینکه منابع

پنجگانه بین المللی، اجتماعی، حکومتی، نقش، و فردی بطور دسته جمعی بر تصمیمات درباره اهداف سیاست خارجی و وسایل منتخب جهت تحقق آنها نفوذ می گذارند.

اگر چه ما ساختار کلی و رئوس مطالب چاپ قبلی "سیاست خارجی آمریکا: الگو و روند" را حفظ کرده ایم، اما چاپ کنونی تفاوت اساسی نسبت به چاپهای پیشین دارد. کسانی که با چاپهای پیشین آشنایی دارند، نخست در خواهند یافت که طرح کتاب به گونه ای تغییر یافته تا آنرا بیشتر قابل استفاده دانشجویان سازد. یک فهرست لغات و اصطلاحات دشوار به عنوان تکمله کمک آموزشی گنجانیده شده است. قالب زمانی و مطالب محتوایی آن نیز تجدید جهت یافته است. این تغییرات به ویژه در فصل ۳ مشهود است، جایی که نکات و مطالب دائمی در سیاست خارجی آمریکا - که ریشه اش در روزهای اولیه جمهوری قرار دارد - مورد استفاده قرار گرفت تا ارزشها و منافع کشور را روشن سازد و میراثی را نشان دهد که سبب شکل گرفتن بحثهای معاصر در خصوص سیاست خارجی آمریکا می شود.

ما این بحثها را به صورت مبارزه و رقابت میان بین المللی گرایان و انزواجویان و بین واقعگرایان و آرمانگرایان - و در مورد اخیر در واقع رقابتی بین قدرت و اصول - مجسم ساختیم. این تغییرات، جنگ سرد را در چهارچوب تاریخی و نظری وسیعی قرار می دهد که آنرا به عنوان بخشی از الگوی اختلاف و همکاری که سیاست جهان را تعیین می کنند و نه یک انحراف تاریخی را، ترسیم می کند.

ما در فصول بعدی باز هم به رقابت بین قدرت و اصول می پردازیم، زیرا که اکنون در قالب تاریخی طولانی تری از گذشته به موارد تاریخی توجه می کنیم. مثلاً فصل ۶، با مطالب تاریخی در خصوص نظام چند قطبی آغاز می شود که در آن ایالات متحده تولد یافت و سپس شامل نظر واقعگرایانه نوی راجع به تاثیر چند قطبیت نوظهور بر آینده سیاست خارجی آمریکا می شود.

از آنجا که هدف روز آمد کردن محتوای تحقیقی و اساسی کتاب را در نظر داشتیم تغییرات بی شمار دیگری نیز بوقوع پیوسته است که هم منعکس کننده تحولات پایان جنگ سرد باشد و هم تغییراتی را که ایالات متحده در سیده هزاره نو با آن مواجه می شود، در بر بگیرد. فصلهای ۹ و ۸ نیز تجدید سازمان یافته اند تا به آنها جهت گیری ادراکی دقیقتری داده شود. فصل ۸ اکنون خصائص اجتماعی را بررسی می کند و فصل ۹ به اینکه چگونه این خصائص در روند سیاسی موثر واقع می شوند، می پردازد. فصول ۴ و ۵ درباره ابزار سیاست خارجی آمریکا اینک متضمن توجه به تمایل

گسترده ای است جهت کاربرد تحریم تا زور، به منظور تاکید بر رهیافتهای چند جانبه تا بکجانبه برای حل و مدیریت اختلاف، و مداخله در خارج از کشور برای اغراض انساندوستانه علاوه بر منافع تنگ نظرانه تر ملی. مفید بودن ابزار جدید و قدیم سیاسی تشکیل دهنده رقابت و مبارزه بین کنگره و رئیس جمهور و نگرانیهای موجود راجع به نقش بعد از جنگ سرد سازمانهای بوروکراتیک در تعیین و اجرای سیاست، مباحث مورد بررسی در فصول ۱۱ و ۱۲ و ۱۳ می باشند.

جهت گیری ادراکی فصل ۷ نیز تغییر یافته است. با توجه به نظریه ثبات قدرت مسلط، ما اکنون می پرسیم که چگونه موقعیت متغیر ایالات متحده در اقتصاد سیاسی جهان، هم بر سیستم و هم بر علاقه و توانایی ایالات متحده در اعمال رهبری تاثیر می گذارد. تغییر پدید آمده در این فصل، با پژوهش اخیر و دگرگونی بعد از جنگ سرد از موضوعات استراتژیک جغرافیایی به اقتصاد جغرافیایی سازگاری دارد.

این کتاب همچنین منشور تنوریک با اهمیتی را فراهم می آورد که از طریق آن می توان سیاستهای اقتصاد خارجی دولت کلینتون، اقدامات و استراتژیهای مدیریت را مورد بررسی قرار داد. قسمت اخیر الذکر در فصل ۱۰ مورد غور قرار گرفته است. در آن جا همچنین با توجه به مدلهای تاریخی راه حل چالشهای اخیر نسبت به تفوق نقشهای سیاست داخلی و خارجی رئیس جمهور مطالعه می شود. ما تحقیق بیشتری در خصوص مدیریت سیاست خارجی دولت کلینتون را در فصل ۱۴ بعمل می آوریم، که نیز شامل مطالعه مورد خاص منش ریاست جمهوری کلینتون می گردد.

آنچه گفته شد صرفاً موارد معدودی از تغییرات بزرگ و کوچک بسیاری است که در چاپ جدید سیاست خارجی آمریکا: الگو و روند اعمال شده است. تغییر دنیا و دگرگونیهای اتفاق افتاده در ایالات متحده ما را ناگزیر از اعمال آن تغییرات در کتاب کرد. با این حال ما در برداشت خودمان از آنها توسط اشخاص بیشماری که نسبت به این کتاب از زمان نخستین چاپ آن در ۱۹۷۹ اظهار علاقه و همکاری کرده اند، راهنمایی شدیم. این همکاری و مشارکت به گونه های متعدد بوده است، از جمله: انتقادات توضیحی و مفصل، ارزیابی روی «کارتهای اظهارنظر» که به ناشر فرستاده اند، افکار و ایده هایی که با نمایندگان فروش انتشارات سنت مارتین در میان گذاشته شده است، ارزیابیهای دانشجویان و سایر طرق دیگر. تمامی اینها، کوشش ما را جهت فراهم آوردن یک پژوهش عالی تر و وسیله آموزشی و تعلیمی موثرتر بیشتر کرد. دین معنوی ما همچنین در

کتابنامه مشهود است که رو به تزاید است، چرا که محققان در زمینه های متعددی به وسعت و عمق فهم ما از سیاست و روند سیاست خارجی آمریکا می افزایند.

ما تشکر و سپاس خود را از افراد بسیاری که نامشان در پیشگفتار چاپهای قبلی آمده مجدداً یادآور می شویم. با وجود این، کسان دیگری نیز وقت و فکر خود را به چاپ حاضر اختصاص داده اند که ما خرسندیم از آنان قدردانی کنیم. کسانی همچون: لین براون (دانشگاه فلورایدا)، دن کالدول (دانشگاه پیردین)، الن.سی.کولی (کتابخانه کنگره)، وینسنت دیویس (دانشگاه کنتاکی)، محمد اسلام (دانشگاه ایالت لوئیزیانا)، کریستوفر کوتز (دانشگاه ایالت لوئیزیانا)، دیو لی من (تلویزیون دلیویو بی. آر. زد، باتون روگ، لوئیزیانا)، ویلیام واتس (پوتوماک آشوسیتد)، علاوه بر اینها کوشش دون رایزمن، سردبیر اجرایی در انتشارات سنت مارتین نیز گرانقدر است چرا که بدون حمایت و تشویق وی، کار این چاپ به سامان نمی رسید. از دگر سو، صبر و شکیبایی حرفه ای دوگ بل در انتشارات سنت مارتین و دولورس و ولف در خدمات تولیدی یورک نیز موثر در به ثمر رسیدن این کتاب بود که از همه این عزیزان تشکر و قدردانی می شود.

چارلز دلیو، کتلی

اوجین آر، ویتکف

### «درباره نویسندهگان»

چارلز دبلیو کگلی جونیور، دکترایش را از دانشگاه سیراکیوز دریافت داشت و در حال حاضر وی استاد روابط بین الملل در دانشگاه کارولینای جنوبی است. کگلی به عنوان رئیس انجمن مطالعات بین المللی (۱۹۹۳-۱۹۹۴)، مشاغل را در دانشگاه جورج تاون، دانشگاه تکزاس، دانشگاه روتجر و دانشگاه خلق چین دارا بوده است. وی ویراستار کتاب *جدالها در تئوری روابط بین المللی: واقعگرایی و چالش نولیبرالی* (انتشارات سنت مارتین ۱۹۹۵) و *صلح طولانی بعد از جنگ* (هارپر کولنیز ۱۹۹۱) بوده است. وی همراه با گرگوری ا. ریموند، نویسنده کتابهای *صلحی چند قطبی؟ سیاست قدرت بزرگ در قرن بیست و یکم* (انتشارات سنت مارتین ۱۹۹۴) و *چه وقت اعتماد نقض می شود: هنجارهای اتحاد و سیاست جهان* (انتشارات دانشگاه کارولینای جنوبی ۱۹۹۰) نیز بوده است.

اوجین آر. ویتکف، دکترایش را از دانشگاه سیراکیوز دریافت کرد و هم اکنون استاد علوم سیاسی در دانشگاه ایالتی لوئیزیانا است، پیش از اینها، ویتکف رئیس انجمن علوم سیاسی فلوریدا و رئیس انجمن مطالعات بین المللی / جنوب بود.

وی همچنین مقاماتی را در دانشگاه فلوریدا و دانشگاه کارولینای شمالی در چاپل هیل داشته است. ویتکف نویسنده کتاب *صور بین المللی گرایی: افکار عمومی و سیاست خارجی آمریکا* (انتشارات دانشگاه دوک، ۱۹۹۰) و ویراستار چاپ دوم «آینده سیاست خارجی آمریکا» (انتشارات سنت مارتین، ۱۹۹۴) و *منابع داخلی سیاست خارجی آمریکا* (انتشارات سنت مارتین، ۱۹۹۴) است.

کگلی و ویتکف، کتابهای درسی و خواندنی زیادی را با هم برای انتشارات سنت مارتین تالیف و ویراستاری کرده اند که شامل *سیاست جهان: گرایی و دگرگونی*، چاپ پنجم (۱۹۹۵)؛ *آینده سیاست خارجی آمریکا* (۱۹۹۲)؛ *درک هسته ای: استراتژی، تسلیحات، جنگ*، چاپ دوم (۱۹۸۹)، *منابع داخلی سیاست خارجی آمریکا* (۱۹۸۸) است. آنها همچنین ویراستاران *دستور جهانی: موضوعات و نظرات*، چاپ چهارم (مک گراو هیل، ۱۹۹۵) نیز بوده اند.



## فصل اول

# تداوم و تغییر در سیاست خارجی آمریکا: معرفی

## موضوعی

زمانی که آمریکا به موقعیت قدرتی بزرگ دست یا بد دیگر تداوم ثبات رفتار دموکراتیک کشور دشوار خواهد بود.

آلکسی دوتوکویل<sup>۱</sup>، ۱۸۳۵

«ما باید در جهت هدفهای پایدار صلح و رفاه، دموکراسی و کرامت انسانی، تغییرات کنونی در جهان را به چالش طلبیم»

رئیس جمهور ویلیام جفرسون کلینتون<sup>۲</sup> ۱۹۹۳

در طول تاریخ، جنگهای بزرگ منجر به تحولاتی در نظام سیاسی بین المللی و تغییراتی در موقعیت دولتها در درون نظام شده است. قرن بیستم نیز از این قاعده مستثنی نیست. سه بار طی هشتاد سال، در جنگ جهانی اول، جنگ جهانی دوم و جنگ سرد دنیا مبارزه و رقابت بین المللی را برای کسب قدرت و موقعیتی درحد جهانی و با عواقب آن تجربه کرده است. هر جنگی نیز ایالات متحده را واداشت تا با سرنوشتش - که اهمیت سیاسی، اقتصادی و نظامی اش را در جهان افزایش داد- روبرو گردد.

رؤسای جمهور آمریکا که در روزهای پایانی هر یک از این منازعات، ساکن کاخ سفید بودند تصور مشترکی از آینده کشور داشتند، که زمینه در لیبرالیسم و آرمانگرایی داشت. وودرو ویلسون که تحت رهبری وی ایالات متحده در ۱۹۱۷ وارد جنگ علیه آلمان گردید و به خاطر «جهانی امن برای دموکراسی» جنگید، خواستار جامعه ای از کشورها شد که در نظم نوین جهانی هدفش تضمین «استقلال سیاسی و تمامیت ارضی کشورهای بزرگ و کوچک به طور یکسان» باشد. فرانکلین دی. روزولت، رئیس جمهور ایام جنگ جهانی دوم تا زمان مرگش در آوریل ۱۹۴۵، اساس اخلاقی برای دخالت آمریکا در جنگ جهانی دوم را کوششی دانست به منظور تامین «آزادیهای چهارگانه»: آزادی سخن و بیان، آزادی نیایش، آزادی از فقر و آزادی از ترس.

<sup>۱</sup> Alexis de Tocqueville

<sup>۲</sup> William Jefferson Clinton



وی نیز آنگونه که مورد نظر متفقین بود حامی ایجاد جامعه نوی از ملل متحد بود، جهت تامین و حفظ ساختار صلح در زمانی که جنگ علیه آلمان و ژاپن خاتمه یابد. همچون ویلسون، تصور او از جهان بعد از جنگ، تفوق و ترویج اصول حق تعیین سرنوشت و بازار آزاد بین المللی بود. هاری اس ترومن، جانشین روزولت، غالب اندیشه های روزولت را پذیرفت و نهایتاً اصول آن را با تعریف خودش از نظم دنیای بعد از جنگ منطبق ساخت.

در نوامبر ۱۹۸۹ دیوار برلن فرو ریخت. دیواری که شاید مشهورترین مظهر جدایی شرق و غرب در سالهای جنگ سرد بین ایالات متحده و اتحاد شوروی بود که برای بیش از چهل سال استوار بود. در کمتر از یکسال پس از این واقعه عراق به شیخ نشین کوچک صحرایی کویت حمله کرد و ایالات متحده براساس همان اصل امنیت جمعی که ویلسون، روزولت، و ترومن پذیرفته بودند با حمایت بی سابقه اتحاد شوروی در شورای امنیت ملل متحد، رهبری را در تجهیز و سازمان دادن پاسخی نظامی به تجاوز عراق بدست گرفت. رئیس جمهور جورج بوش بلافاصله بعد از جنگ علیه عراق، و ظرف یک ماه بعد از فروپاشی اتحاد شوروی و تبدیل شدنش به جامعه سست پیوند کشورهای مشترک المنافع، خطابه وضعیت اتحادیه<sup>۱</sup> را ایراد کرد که در آن مکرراً از «قرن آینده آمریکا» سخن گفت. قرنی که در آن «حکومت قانون» در «نظم نوین جهانی» قدرت برتر را خواهد داشت. وی با تحسین از نقش رهبری آمریکا، تاکید ورزید که: «فقط ایالات متحده آمریکا حائز رهبری معنوی و ابزار پشتیبانی آن است». «به عنوان یک آمریکایی، می دانیم که در مواقعی باید گام جلو گذاشته و مسئولیتمان را بار دیگر برای هدایت دنیا از آشفتگی تیره دیکتاتورها، بسوی افق روشنتر ایامی بهتر بپذیریم».

یکبار دیگر در گذشته، ایالات متحده دعوت برای رهبری و مسئولیت را رد کرده بود. وودرو ویلسون در تلاش برای الحاق ایالات متحده به جامعه ملل ناکام ماند، در جامعه ای که او معمار اصلی اش بود. در این مورد و سایر موارد ایالات متحده از پذیرش چالش دخالت در امور بین المللی که جنگ جهانی اول بوجود آورد، امتناع ورزید و در عوض خواستار بازگشت به الگوی تاریخی انزوا از توطئه های آمیخته با سیاست قدرت اروپا گردید که ویلسون آنرا بعنوان «نظم قدیمی و شیطانی» توصیف کرده بود. نظامی که مشخصه آن «شبکه ای از قدرت و سوءظن و وحشت» بود. این استراتژی به از هم پاشیدن نظم و ثبات در دهه بعد از جنگ جهانی اول منجر گردید، که زمینه را برای دومین مبارزه جهانی قرن بیستم جهت قدرت و موقعیت بین المللی فراهم ساخت.

<sup>۱</sup> The State of Union Address

جنگ جهانی دوم از لحاظ جغرافیایی وسیعتر و از لحاظ نظامی مخرب تر از جنگ جهانی اول بود و سیاست جهان را به نحو برگشت ناپذیری متحول ساخت. موقعیت ایالات متحده در ساختار سیاست جهان نیز شدیداً دگرگون گردید چه، این کشور با قابلیت های بی نظیری از جنگ سربرآورد. در ۱۹۴۷ نویسنده بریتانیایی هارولد ج. لاسکی<sup>۱</sup> شرایط نوین سیاسی جهان را چنین توصیف کرد:

«آمریکا جهان را مانند غول عظیم الجثه ای نگهداری می کند. نه رم در اوج قدرتش و نه بریتانیای کبیر در دوره تفوق اقتصادی، هیچ کدام از نفوذی اینقدر مستقیم و تا این اندازه عظیم و فراگیر بهره مند نبودند. نیمی از ثروت دنیا را امروز در دست دارد، حائز بیش از نیمی از ظرفیت تولید گیتی است و بیشتر از دو برابر وارداتش صادر می کند. امروز عملاً صدها میلیون اروپایی و آسیایی، کیفیت و نحوه زندگیشان بستگی به تصمیماتی دارد که در واشنگتن گرفته میشود. سرنوشت نسل بعدی وابسته به درایت آن تصمیمات است.» (لاسکی ۱۹۴۷-۶۴۱)

جنگ جهانی دوم نه فقط ایالات متحده را به موقعیت یک ابرقدرت در حال صعود سوق داد، بلکه نحوه ی پاسخ گویی این کشور به چالشهای بعد از جنگ را نیز متحول ساخت. انزواجویی قربانی شد، زیرا رهبران آمریکا و نهایتاً مردم کشور، بین المللی گرایی و فعال گرایی جهانی را پذیرفتند. بینش جدیدی مبتنی بر فرضیاتی درباره سیاست بین المللی، که از تجارب جنگ جهانی و آشوبهای قبل از آن بدست آمده بود. آرمانگرایی ویلسونی راه را به «واقعگرایی» سیاسی داد، که توجهش معطوف به قدرت است نه آرمان. سیاست سدبندی بصورت یک استراتژی جهت مقابله با اتحاد شوروی، در رقابتهای برای کسب قدرت و مقام پی گرفته می شد، که مستلزم صرف منابع و قبول تعهداتی بود ماورای هر چیزی که کشور قبلاً تجربه کرده بود. قریب چهل سال بعد ایالات متحده از این مبارزه پیروزمند سربرآورد، چرا که نخست، امپراطوری خارجی شوروی و سپس خود اتحاد شوروی فرو پاشید و در همین حال ایدئولوژی کمونیسم نیز دچار بی اعتباری گسترده ای شد.

شگفت آنکه، پایان جنگ سرد آن چیزهایی را از میان برداشت که هدف و ساختار سیاست خارجی بعد از جنگ جهانی دوم آمریکا را تشکیل می دادند یعنی: ترس از کمونیسم، ترس از اتحاد شوروی و عزم مصمانه برای مهار هر دو. این باورها همچنین در پذیرش رسوم بین المللی گرایی که توسط مردم آمریکا و بویژه رهبرانشان از زمان جنگ جهانی دوم مورد قبول قرار گرفته بود اهمیت داشتند. اکنون این شاخص ها که نمودار درکی مبهم از نظم و انضباط در جهان بودند، از میان رفته است. معدودی افسوس پایان جنگ سرد را می خورند ولی بحث گسترده درباره اهداف و ابزار سیاست خارجی آمریکا - نه چیزی غیر از آنچه بعد از جنگ

<sup>۱</sup> Harold J. Laski

جهانی اول و دوم اتفاق افتاد - نشانگر فقدان بینشی مورد قبول درباره سیاست خارجی است. حالا موضوع مورد سؤال این است که آیا ایالات متحده باید سیاست فعال گرایی جهانی اش را ادامه دهد یا باید به نوعی از انزواجویی که در گذشته داشت باز گردد؟ آنتونی لیک، مشاور رئیس جمهور بیل کلینتون در امور امنیت ملی، آن را در سخنرانی ۱۹۹۳ در دانشگاه جان هاپکینز بدین عبارت بیان داشت: «چالشی بنیادی نسبت به سیاست خارجی برای ایالات متحده در حال ظهور است. چالشی بر سر اینکه ما بهر حال بطور قابل توجهی در خارج از کشور دخیل و فعال خواهیم بود ... در یک سو حمایت گرایی است و دخالت محدود خارجی؛ در سوی دیگر دخالت فعالانه آمریکاست در خارج بخاطر دموکراسی و توسعه تجارت.»

کلینتون خودش بوضوح اظهار داشت که او مانند سلفش جورج بوش، معتقد است که «رهبری آمریکا با توجه به تغییر جهانی الزامی است.» او به ترسیم مشابهت های موجود میان چالشهایی پرداخت که اکنون ایالات متحده با آن روبرو است. مشابهت هایی در شکل دادن به عصر بعد از جنگ سرد با چالشهایی که ترومن و دیگران در شکل دادن به جهان بعد از جنگ جهانی دوم با آن مواجه بودند. با یادآوری اینکه «ما در سومین برهه بزرگ تصمیم گیری در قرن بیستم قرار داریم» وی با لحنی هیجان آمیز پرسید، «آیا ما اشتباهات سالهای ۱۹۲۰ یا سالهای ۱۹۳۰ را با برگشت درونی تکرار خواهیم کرد، یا توفیقات سالهای ۱۹۴۰ و سالهای ۱۹۵۰ را با حرکت بیرونی و بهبود خودمان تجدید خواهیم نمود؟»

### در باب اغراض و نقش آمریکا در دنیای بعد از جنگ

آرمانها، اصول و ارزشهایی که بوش و کلینتون برای منطقی جلوه دادن دخالت آمریکا در جهان بعد از جنگ سرد به آن متوسل شدند بطور خیره کننده ای مشابه آنهایی است که ترومن جهت تحریک مردم آمریکا برای مبارزات جنگ سرد بکار برد. با آنکه کمونیسم ستیزی، ضدیت با شوروی و سیاست سدبندی ناپدید شده اند، ولی دلایل اصلی آنها پایدار میباشند. کلینتون در سخنرانی آغاز ریاست جمهوری اش گفت «از اواخر سالهای ۱۹۴۰ ملت ما با تعیین سیاست خارجی کاملاً جدیدی برای جهانی که بطوری بنیادی تغییر یافته بود، مواجه شد. اینک، همانند همتایان خود در آن زمان ما نیاز به طرح استراتژی نوی برای حفظ منافع آمریکا با پی افکندن شالوده های جهانی عادلانه تر و با ثبات تر داریم.»

آن منافع و شالوده ها کدام اند؟ اکنون درست مانند اواخر سالهای ۱۹۴۰، آنها عبارتند از صلح و رفاه، ثبات و امنیت، دموکراسی و دفاع. اکنون مانند گذشته تعیین و توجیه آنها وابسته به رهبری آمریکا و فعال گرایی جهانی است، همانطور که در موضوعات مورد بحث ریاست جمهوری

در چکیده ۱-۱ نشان داده می‌شود. بنابراین موجب تعجب نخواهد بود، که علیرغم پایان جنگ سرد، پارامترهای اساسی سیاست خارجی آمریکا در برابر تغییر مقاوم باشند، حتی با وجودی که جهان تجدید سازمان سیاسی مهمی را بخود دیده است. آنطور که وزیر سابق امور خارجه دین راسک خاطر نشان ساخت، « نکات اصلی سیاست خارجی آمریکا کم و بیش دائمی است. آنها از نوع مردمی که ما هستیم ... و از نوع وضعیت جهان نشأت می‌گیرند.» آن دیدگاه شاید توضیح دهد که چرا سیاست خارجی آمریکا برای مدتهای طولانی بدون تغییر مانده است و چرا حتی امروز، با توجه به تغییرات شدید جهانی، تعریف جدید از اغراض و اصول جدید، فرار و دست نیافتنی است.

منتقدان و حامیان سیاست خارجی آمریکا بعد از جنگ سرد، بطور یکسان، آنطور که نخست توسط دولت بوش و سپس دولت کلینتون، تصویر گردید، موجباتی را برای نگرانی در خصوص جهت و اساس منطقی آن می‌بینند. برخی آن را به صورت التزام زیاده از حد نسبت به گذشته یعنی « عارضه تنها ابر قدرت باقیمانده» می‌بینند. از این دیدگاه، سیاستگذاران آمریکایی کماکان باور دارند که «ایالات متحده باید فعال گرا در سیاست خارجی باقیمانده و مهابی مداخله در خصوص هر مشکل جهانی باشد» حتی در زمانی که دیگر «سیاست خارجی عرصه ای جهت فعالیت نیست» (کلارک ۱۹۹۳). دیگران در پی آنند که اهداف جدیدی برای سیاست خارجی که در سهای گذشته را فراموش کرده است بیابند.

از اینرو در حالی که برخی رئیس جمهور کلینتون را مورد انتقاد قرار می‌دهند که بیش از حد علاقمند به مداخله در مناطق آشوبزده جهان است، دیگران وی را به مناسبت «خود مهابی» اش سرزنش می‌کنند، با این استدلال که او نخستین رئیس جمهوری کشور است که سالهای شکل گیری شخصیتیش از جنگ ویتنام نشأت گرفته نه جنگ جهانی دوم، و توانایی سیاست خارجی به خاطر فلسفه صبر و مدارا، ایدئولوژی کناره‌گیری، و ابراز ضعف، رو به زوال گذاشته است (رودمن ۱۹۹۳). در عین حال بینش لیبرال از یک نظم نوین جهانی که جورج بوش با غرور آن را وعده داده، فراموشی سپرده شده است، زیرا اشاعه سلاحهای هسته‌ای و متعارف، نزاع قومی، و طلوع بلوکهای تجاری منطقه ای در میان سایر نگرانیهای مستمر، برخی را وادار ساخته که این سؤال را مطرح کنند «چه نظم جهانی نوینی؟» (نای ۱۹۹۲). نکته اصلی در دیدگاه کلینتون از جهان بعد از جنگ سرد اینست که: گیتی بوضوح جای خطرناکی است. وی اغلب اظهار میدارد: «نفرتهای قومی، مبارزه مذهبی، گسترش سلاحهای تخریب جمعی، نقض آشکار حقوق بشر در اکناف جهان نیازمند آن است که ما درکی از امنیت ملی داشته باشیم که دفاع ملی ما جزوی تفکیک ناپذیر از آن باشد.» بدین قرار ایالات

متحدہ خودش را به خاطر رسالت تاریخی متعهد می‌بیند، حتی با وجود اینکه بسیاری از ترسها و استراتژیهای شکل دهنده گذشته اینک ناپدید شده اند.

صحت انتقادات خاصی که متوجه اقدامات اخیر سیاست خارجی آمریکا گردید هنوز مورد بحث و اختلاف است. پردردسرت‌تر از بقیه، اتهام همیشگی بی است که از دو سوی طیف سیاسی وارد می‌شود: اینکه سیاست خارجی آمریکا در عصر بعد از جنگ سرد نتوانسته است با نوآوری به تغییرات شدید جاری و گاهی رادیکال جهان پاسخ گوید.

راسک بلا تردید در این تشخیص صائب بود که «نوع مردمی که ما هستیم» و نوع وضعیت جهان را بعنوان سرچشمه های سیاست خارجی آمریکا دانست، ولی اهداف خاص و ابزار برگزیده شده برای بقای آنها نمیتواند با این افکار برتر، اگر چه ساده، توضیح شود. ما باید خیلی بیشتر درباره جهان بدانیم. درباره آمریکا و نظام حکومتش، درباره رفتار رهبران سیاسی و سایرینی که مسئول سیاست خارجی کشور هستند، و درباره آرمانگرایی و واقعگرایی به عنوان دیدگاههای جهانی رقیب. اگر قرار است بدانیم که چه چیزی سیاست خارجی آمریکا و کیفیات و خصوصیات بنیادی و دائمی آنرا تشکیل می‌دهد این هدف ما در این کتاب است.

### چکیده ۱-۱

نکات مهم در سیاست خارجی آمریکا بعد از جنگ: نظرات ترومن، بوش و کلینتون

#### درباره منافع و ارزشهای آمریکا

راجع به فعال گرایی جهانی و رهبری آمریکا

«بعد از هر جنگی ما بطور جدی بر آن شدیم که از جنگهای آینده جلوگیری کنیم. به هرحال ما آموخته ایم که باید حداکثر تلاش را اختصاص به تحقق آن بدهیم ... این بار ما مسئولیتی را به عهده گرفتیم که اعتقاد دارم خداوند متعال خواست که این جمهوری کبیر بعد از جنگ جهانی اول متقبل آن گردد.»

(هاری اس. ترومن، ژانویه ۱۹۴۹)

«ما هرگز نمی‌توانیم با اطمینان بگوئیم که آینده مان بهتر از گذشته خواهد بود. انتخاب ما به عنوان یک ملت روشن است. ما می‌توانیم یا بر زمان خود را موثر باشیم، یا می‌توانیم بگذاریم که زمان سرنوشت ما را تعیین کند. ولی آنها سرنوشت ما را تعیین خواهند کرد اما به بهای سنگینی که از لحاظ اخلاقی، اقتصادی و استراتژیک قابل تصور نیست.»

(جورج بوش، دسامبر ۱۹۹۲)

«ما نمی‌توانیم در خارج قوی باشیم مگر اینکه در داخل قوی باشیم و ما نمی‌توانیم در داخل قوی باشیم مگر اینکه فعالانه در جهان دخالت و حضور داشته باشیم، جهانی که وقایع را برای هر آمریکایی تعیین می‌کند.»

(بیل کلینتون، آوریل ۱۹۹۳)

### پیرامون صلح و رفاه

«هن در تلاش پی ریزی شالوده یک نظام تجاری جهانی هستیم که صلح را تقویت و حفظ خواهد نمود. ما برگشت به نوع تنگ نظرانه ناسیونالیسم اقتصادی را نمی‌خواهیم که روابط بین المللی را مسموم ساخت و سطح زندگی را در بین دو جنگ به تحلیل برد.»

(هاری اس. ترومن، آوریل ۱۹۴۶)

«در قسمت اعظم این قرن، سرنوشت آمریکا این بوده است که برای آزادی و در برابر عدم تحمل بایستد و بخاطر رهایی علیه فشار و سرکوبی مبارزه کند. اینک در آخرین لحظه، زمانی فرارسیده است که مشتاقان آزادی در سراسر جهان از ثمرات هشیاری و مراقبت ما برخوردار شوند. ما با فرصتی تاریخی روبرو هستیم. نخستین امکان در بیش از نیم قرن جهت بنای صلح دمکراتیک و رفاه برای آمریکا و برای جهان فراهم آمده است.»

(جورج بوش، ژوئیه ۱۹۹۲)

«برماست که از عافیت طلبی بعد از جنگ جهانی اول اجتناب ورزیم. بدون وجود تهدید آنی نسبت به امنیت ما که در پی جنگ جهانی دوم آمد ... رسالت مقدس ما اینست که جهان نوی را برای فرزندانمان بوجود آوریم. دمکراتیک تر، مرفه تر و رهاتر از نرفتهای قدیمی و ابزار نابودی وسیع.»

(بیل کلینتون، سپتامبر ۱۹۹۴)

### درباره ثبات و امنیت

«ما به تحقق اهدافمان دست نخواهیم یافت ... مگر اینکه تمایل به کمک به ملتهای آزاد داشته باشیم که نهادهای آزاد و تمامیت ملی شان را در برابر جنبشهای تجاوز کارانه که در پی تحمیل رژیمهای استبدادی هستند حفظ نمایند. رژیم هایی که با تجاوز مستقیم یا غیر مستقیم، بنیادهای صلح بین المللی و بالتبع امنیت ایالات متحده را از بین می‌برند.»

(هاری اس ترومن، مارس ۱۹۴۷)

«ما به رهبری در حمایت از آزادی در هر جا که باشد ادامه خواهیم داد. نه به خاطر غرور و نه بخاطر نوع پرستی، بلکه برای سلامت و امنیت فرزندانمان. این یک حقیقت است:

توانایی در تعقیب صلح گناه نیست؛ انزواجویی در تعقیب امنیت فضیلت نیست.»

(جورج بوش، فوریه ۱۹۹۲)

«هرگاه منافع حیاتی ما مورد چالش قرار گیرد یا خواسته و وجدان جامعه بین المللی به مبارزه طلبیده شود، ما مبادرت به اقدام خواهیم کرد. با دیپلماسی آرام هرگاه میسر باشد، با اعمال زور هروقت ضروری باشد.»

(بیل کلینتون، ژانویه ۱۹۹۳)

### در خصوص دموکراسی و دفاع

«امروز وظیفه آمریکائیان اساساً همان است که در زمان واشنگتن بود. ما نیز باید کوشش کنیم که دموکراسی برقرار باشد و ما باید از آن در برابر دشمنانش دفاع کنیم. وظیفه ما امروز پشتیبانی از حق سایر ملتها در انتخاب نوع حکومتشان، بهبود استانداردهای زندگی و تعیین نوع زندگی پی است که می خواهند دنبال نمایند.»

(هاری اس ترومن، فوریه ۱۹۵۰)

«به عنوان قدرتمندترین دموکراسی جهان، ما به ناچار رهبر و ناظم اتحاد دموکراسیهای جهان هستیم. مسئولیت اصلی برای ثبات موازنه جهانی به عهده ماست.»

(جورج بوش، مارس ۱۹۹۰)

«گسترش دموکراسی یکی از بهترین تصمیمات برای صلح و رفاه و ثبات منطقه ای است که تاکنون گرفته ایم. دموکراسیها علیه یکدیگر مبادرت به جنگ نمی کنند، وارد تروریسم نمی شوند، یا آوارگان را به وجود نمی آورند. دموکراسی این امکان را فراهم می آورد که متحدان روابط نزدیکشان را علیرغم تغییرات در رهبری ادامه دهند.»

(بیل کلینتون، ژوئیه ۱۹۹۳)

تعریف سیاست خارجی را به عنوان هدفهایی که مقامات یک کشور در پی تحصیل آن در خارج هستند آغاز می کنیم، ارزشهایی که به آن مقاصد اهمیت میدهد و وسایل و ابزاری که برای نیل به آنها مورد استفاده قرار می گیرد. غرض ما سپس، این است که درک کنیم چگونه و چرا تعامل ارزش ها، مقاصد و ابزار، سیاست خارجی آمریکا را تعیین می کند، گاهی سبب ایجاد تغییر و افزایش نوآوری می شود ولی معمولاً محدوده کننده توانایی کشور به ابراز واکنش نوآورانه نسبت به چالشهای جدید است، حتی زمانی که مقتضیات و شرایط آن را ایجاب می کند. ما توجه خاصی را به دوره ای معطوف می داریم که از زمان جنگ جهانی دوم آغاز می شود، زمانی که ایالات متحده به عنوان قدرت غالب در سیاست جهان پدیدار شد و مردم آمریکا انزواجویی

را به سود فعال گرایی جهانی رد کردند. ما نخست بحث خواهیم کرد که انطباقاتی که در سیاست خارجی آمریکا طی جنگ سرد رویداد (تقریباً از ۱۹۴۷ تا ۱۹۸۹) عمدتاً محدود بود به ابزار مورد استفاده جهت نیل به مقاصد همیشگی که بقایش به ارزشهای تغییرناپذیر وابسته بود. از اینرو نظر ما اینست که اگر چه طی جنگ سرد تاکتیک‌ها تغییر یافت ولی هدفهای سیاست خارجی آمریکا و ارزشهای وابسته بدان تغییر نکرد.

ما همچنین استدلال خواهیم کرد که مجموعه ارزشها و نیروهای سیاسی که ادامه سیاست خارجی آمریکا را طی جنگ سرد میسر ساخت تا زمان حاضر نیز باقی است. غرض سیاست خارجی اینست که از عهده اوضاع و احوالی که جنبه خارجی دارد برآید. بدیهی است که این اوضاع و احوال در سالهای اخیر تغییر شدید و بارزی یافته است، ولی ترکیبی از نیروهای بیرونی (بین‌المللی) و درونی (داخلی) کماکان تعیین کننده این است که چگونه ایالات متحده نسبت به جهانی در ورای مرزهایش پاسخ خواهد داد. این نیروها قدرتمند هستند. بنابراین آنها توانایی ایالات متحده را در واکنش نوآورانه نسبت به نظم نوین جهانی محدود می‌سازند. تغییر امکان پذیر است، ولی به دلایلی که در فصول بعدی بررسی خواهیم کرد، به آسانی حاصل نخواهد شد.

در نظر بگیرید، محض نمونه چگونه گذشته آینده را می‌سازد. همانطور که یادآوری شد، کمونیسم ستیزی، شوروی ستیزی و سیاست سدبندی، عناصر تعیین کننده سیاست خارجی آمریکا در دوره جنگ سرد بودند. اینک همگی آنها به تاریخ پیوسته‌اند. با وجود این شعار و هیجان آن عصر پابرجاست. ترس از افکار بیگانه، زمانی کمونیسم و اینک بنیادگرایی اسلامی، در تفکر سیاسی نفوذ می‌نماید. نیاز متصور به نبرد با نیروهای تهدید کننده، زمانی اتحاد شوروی و اینک ایران و عراق و شاید روسیه ی تجدید حیات یافته، به نحوی فراگیر باقی مانده است. ترجیح به مداخله نظامی برای تحقق اهداف سیاسی زمانی ماهیت کمونیست ستیزی داشت، اینک با فهرست بیشتری ادامه می‌یابد. علاوه بر آن، ایالات متحده حداقل در حال حاضر، متعهد به فعال گرایی جهانی باقی می‌ماند در جهت تعیین نظم جهانی که موافق با منافع و ارزشهایش باشد. صلح و رفاه، ثبات و امنیت، دموکراسی و دفاع. از اینرو فشارهایی که استمرار جنگ سرد با خود دارد همراه با بقای آرمان‌ها، اصول و ارزش‌ها حفظ می‌شود، و کماکان می‌رود که سیاست خارجی آمریکا در زمان بعد از جنگ سرد را نیز مشخص نماید.

### الگوها در سیاست خارجی آمریکا

عزم سیاست‌گذاران آمریکایی طی دوران جنگ سرد به سدکردن توسعه نفوذ شوروی



مثال روشنی است از تعاملات ارزشهای پایدار، اهداف دائمی و تاکتیکهای متغیر. با این باور که کمونیسم شوروی یک ایدئولوژی بیگانه بود که شیوه زندگی آمریکا را مورد تهدید قرار می داد، رئیس جمهور ترومن، که بانی و مبتکر استراتژی سدبندی بود، درصدد ممانعت از مشارکت اتحاد شوروی در امور جهانی و افزایش قدرت آن برآمد.

تحت رهبری دوايت آيزنهاور، استراتژی «لبه جنگ هسته‌ای» یعنی تهدید به بالابردن خصومت تا آستانه خطر جنگ هسته‌ای مورد تاکید بود، چون ایالات متحده نه در پی محدود کردن رفتار شوروی بلکه خواهان مجبور کردنش به شیوه های خاصی بود. «همزیستی رقابت آمیز» تحت رهبری جان کندی و لیندون جانسون مورد عمل قرار گرفت، زیرا قابلیت های نظامی شوروی افزایش یافته بود. سیاست لبه جنگ هسته‌ای آیزنهاور و تهدید به تلافی وسیع هسته‌ای به نوعی بازدارندگی معروف به «انهدام تضمینی» تغییر پیدا کرد تحت رهبری ریچارد نیکسون، جerald فورد و جیمی کارتر، «تنش زدایی» قاعده اصلی شد، با سیاست سدبندی که اینک به واسطه استراتژی پیوند دنبال می گردید که بیشتر در صدد پاداش دادن به رفتار همکاری کننده شوروی بود تا ارباب رهبران شوروی از طریق دیپلماسی اجبار. اینکه رهبران شوروی، مانند همتایان آمریکائیشان می توانستند مورد اعتماد باشند، گشایش جدیدی بود.

رونالد ریگان، طی نخستین دوره ریاستش، به رهیافتی مبارز و مقابله جویانه نسبت به سد کردن توسعه طلبی شوروی بازگشت هنگامیکه وی اتحاد شوروی را به عنوان امپراتوری شریر توصیف کرد. طی دوره دوم، به هرحال ریگان نیز بیشتر به شیوه های مصالحه جویانه در قبال خصم تاریخی رو آورد. از آنجا که تغییرات شدیدی در خود اتحاد شوروی و سیاست خارجی اش استمرار داشت، جورج بوش ابراز امیدواری کرد که «بسیوی ماوراء سدبندی حرکت کند». معذک وی با احتیاط و خودداری پیش رفت و هرگز هدف سدبندی نفوذ شوروی در امور جهانی را کاملاً ترک نگفت. از اینرو، در حالیکه تاکتیکهای سیاست سدبندی در طی زمان متحول می شد، اصول اولیه اش و محوریتش در هدف سیاست خارجی پابرجا ماند. در واقع سدبندی اتحاد شوروی به عنوان هدف درجه اول سیاست خارجی آمریکا، طی دوران نه دولت پشت سرهم و تا پایان جنگ سرد، علیرغم تغییرات فوق العاده در اوضاع و احوال خارجی و داخلی کشور باقی ماند. وزیر سابق امور خارجه - هنری کیسینجر (۱۹۹۴b) - خاطر نشان می سازد که درباره سدبندی که طی چهار دهه، سیاست خارجی دوران جنگ سرد آمریکا را تعیین می کرد «عدم توافقات تاکتیکی وجود داشت» ولی چالشی نسبت به مفهوم اصلی آن نبود. اگر بخواهیم از یک سو اثرات متقابل بین مقاصد، ابزار و ارزشهای سیاست خارجی را درک کنیم که بقای سیاست خارجی بدانها وابسته است و از سوی دیگر بدانیم چگونه و چرا ایالات متحده به

تحولات آشکار جهانی به طریقی واکنش نشان می‌دهد که خواهد داد، ما باید دیدگاهی تحلیلی را با عطف توجه بیشتر به رفتارهای مکرر تا رویدادهای گذرا، برگزینیم. ما در پی درک آن الگوهای مشخص‌کننده سیاست خارجی آمریکا می‌باشیم که در رفتار کشور در قبال دیگران مشهود است. الگوی سیاسی شیوهٔ عمومیت دادن و توصیف کردن نیرو و جهت کلی سیاست خارجی است. چنین عمومیت بخشیدنی کاملاً و دقیقاً هر تصمیم سیاست خارجی و دلایل مضمّر در آن را شرح نمی‌دهد. لذا وقتی ما دست به عمومیت سازی می‌زنیم، مواجه با خطر تحریف تاریخ و ارتکاب خطاهای موردی می‌باشیم. معذک با عمومیت سازی این توانایی را بدست می‌آوریم که بین امور معمول و دائمی با امور موردی و موقتی تمایز قائل شویم.

مباحثه ما که سیاست خارجی معاصر آمریکا توسط الگوهای تکرار شده مشخص می‌شود، نه امکان تغییر سیاسی را متکر می‌شود نه سیاست را بناچار به عنوان امری محصور در قیدهای گذشته می‌بیند. ما نمی‌توانیم بپذیریم که آزادی، دموکراسی، رفاه و ارزشهای پابرجای مرتبط به سیاست خارجی آمریکا منتج به هدفها و تاکتیکهای مشابهی صرفنظر از مقتضیات و شرایط می‌گردد. در عوض ما بر آنیم که اگر فقط به رویدادهایی که رفتار روز به روز روابط خارجی کشور را می‌سازد یا هیجان و شعار سیاسی نشانه آنست بنگریم، در معرض خطر ندیدن الگوی کلی قرار داشته و از این‌روی نوسانات موقتی را با تغییر پایدار اشتباه می‌گیریم.

شیفتگی نسبت به وقایع جاری، توانایی ما را جهت دید دراز مدت، و آخر الامر مهمتر از همه، تحولات و تشخیص نقاط عطفی که موجد گرایشهای جدید می‌باشند، کاهش می‌دهد. معاون سابق وزیر امور خارجه جورج دبلیو. بال به روشنی علیه چنین خطری هشدار می‌دهد:

« متأسفانه شیوه زندگی ما منجمد بستگی داشتن به تلویزیون و وسایل تصویری بیان، موجب تقویت توجه محدود اغلب آمریکائیان می‌شود. اقدامات سیاست خارجی جاری ما در هر زمان توجه عمومی را تنها روی یک مساله متمرکز می‌سازد، ... معذک در ادراک لحظه ای و تصویری سیاست خارجی ما این خطر جدی وجود دارد که بخش مهمتر تحولات در آمیزه ای از وقایع نامربوط گم شود. تداومها نامفهوم و عوامل علی نامعلوم شوند... زیرا ما این فهم را نداریم که امور از کجا آغاز می‌شوند یا چرا منتج می‌شوند به آنجایی که هستند. ما توسط وقایعی که باید قابل پیش بینی بوده باشند شگفت زده می‌شویم. ما غالباً آنقدر توسط نشانه ها و مظاهر سیاسی تحت تاثیر قرار می‌گیریم - دو رهبر سیاسی با هم دست می‌دهند یا به افتخار هم می‌نوشند - که نمی‌توانیم آن مظاهر را بعنوان صرفاً تجلیاتی بشناسیم که فقط در جزئی از یک روند بوده و در درون چهارچوب بزرگتری معنا دارند. (بال ۱۹۷۶، ۲۴-۳۲۳)

قیاسی با بازار بورس ممکن است این فکر را روشنتر سازد. در هر یکی از روزها بازار بورس آنطور که، مثلاً توسط میانگین صنعتی داو جونز<sup>۱</sup> نشان داده می‌شود، ممکن است بالا یا پائین برود، و اینکه دقیقاً در روز بعد درست مخالف آن روی دهد. معنای چنین نوسانات روزمره ای چیست؟ تعیین اهمیت آن دشوار خواهد بود مگر اینکه ما به این تغییرات طی یک هفته، یک ماه، یا یکسال بنگریم. در اینصورت ما ممکن است متوجه خصوصیات ظهور بازار با رونق (که قیمت و ارزش سهام بالا می‌رود) یا بازار کساد (تنزل ارزشها و قیمتها) شویم. در حقیقت ما ممکن است حتی قادر شویم که برگردیم به نمونه‌های روزانه بازار سهام و نکته ای را مشخص کنیم که در آن، روند قبلی بازار درهم شکست و الگوی جدید به حرکت افتاد. به هر حال، برآوردها و نمونه‌های روزانه اغلب به خودی خود کاملاً بی معنی هستند. فقط از طریق چنین شیوه تحلیلی یی با عطف به ماسبق، شخص قادر به درک دگرگونیهای عمده در جهت امر، می‌شود و شاید تعیین نقطه ای که از آنجا گرایش جدید شروع به حرکت می نماید. تا حدود زیادی این شیوه در سیاست نیز مانند بازار درست در می آید. بدون دانستن اینکه ما کجا بوده ایم، دشوار است که تشخیص دهیم به کجا می‌رویم. هم در سیاست و هم در بازار پیش بینی صحیح بی نهایت دشوار است.

قیاس بازار بورس همچنین کمک به روشن شدن چگونگی وقوع تغییر در سیاست خارجی آمریکا می‌کند حتی با وجود اینکه ارزشهای پایه‌ای مانند صلح، آزادی و دموکراسی پایدار می‌باشند. درست همانگونه که گرایش‌ها در بازار بورس ممکن است به خاطر فعالیت روزانه تعداد زیادی از سرمایه‌گذاران دگرگون شود به همین ترتیب نیز، الگوهای نو در سیاست خارجی آمریکا ممکن است به ظهور رسند چون سیاست‌گذاران کشور اولویتهای نوی تعیین و ابزار نوی را تدبیر می‌کنند تا از عهده اوضاع چالش‌کننده جهانی برآیند. اگر چه ما گمان داریم که چنین انطباقاتی اغلب اوقات انحرافی ناچیز و حاشیه‌ای از الگوهای گذشته باشد تا تعدیلات جامع نسبت به مقتضیات جدید، در دراز مدت انطباقات تدریجی می‌تواند منتج به جهت گیری مجدد اساسی گردد. حائز تاکید است که به هر حال ما فقط می‌توانیم به نتیجه گیریهایی درباره تغییر و تداوم در سیاست خارجی آمریکا دست یابیم اگر آن را به عنوان روند پویای تاریخی نگاه کنیم. پدیده‌ای که از میان تعاملات مداوم نیروهای درازمدت و کوتاه‌مدت می‌گذرد. از اینرو ما باید منظری تحلیلی را اتخاذ کنیم که در صدد کشف الگوهای کلی است که غالباً در ورای پرده گوناگونیهای روزبه روز و تفصیلات ناموزون و متغایر وقایع جاری پنهان است. با نگرشی بدین شیوه، سیاست خارجی معاصر آمریکا یک الگوی مهم پایدار و متداوم را پدیدار می‌سازد.

<sup>۱</sup> Dow Jones Industrial Average

## روندهای سیاست خارجی آمریکا

این موضوع که سیاست خارجی آمریکا با تداوم و استمرار اداره شده است ممکن است برای برخی سئوال برانگیز باشد، منجمله آنهایی که ممکن است به ارزشهای اساسی آن علاقمند باشند. در دید ناظر عادی امور بین المللی، تغییر در سیاست خارجی آمریکا بی پایان به نظر می آید. عنوان خبرها به طور معمولی خبر از ابتکارات شجاعانه در سیاست خارجی آمریکا می دهند و با اظهار اینکه رهیافتهای نوی نسبت به مشکلات جهان دارد دنبال می گردد و اینکه دولت کنونی (هردولتی که باشد) سیاستهای بیهوده اسلافش را به سود برنامه های نوآورانه ای که جهت حل مشکلات قدیمی و جدید طراحی گردیده، رها ساخته است. رویه انتساب نام رؤسای جمهور به سیاستهایی که آنان ترویج می کنند مثلاً سیاست «مرزهای نو» کندی یا «دکترین ریگان» این تصور از تغییر آتی را تقویت می کند. پیامهای مبارزات انتخاباتی ریاست جمهوری که توسط رسانه ها انتشار می یابد نیز تمایل به آن دارد که تداومهای سیاسی را دچار ابهام سازد و چون هر داعی اداره بیضی<sup>۱</sup> شکل برآنست که عنوان خبرها را از آن خود سازد با تاکید در مورد ضرورت تغییر سیاست و توانائیش جهت انجام آن، به اتخاذ مواضع شگفتی دست می زند. کسانی که زمام امور را در دست دارند نیز تاکید می نمایند که چون آنها سیاستهای گذشته را بهبود بخشیده اند، لذا نوید دستاوردهای آینده، انتخاب مجددشان را ضروری می سازد. نتیجه این هیجانات سیاسی به مردم این تصور را می دهد که تغییر تقریباً چیزی اتوماتیک است. لذا روندهای دموکراتیک وابسته به چرخه انتخاباتی نوعاً متمرکز بر تغییر می شوند نه تداوم، و همچنین است ابتکارات و اظهارات سیاسی جدید هم رؤسای جمهور و هم داوطلبان ریاست جمهوری.

به هر حال، سابقه نشان می دهد که توجه مبالغه آمیز نسبت به هیجانات سیاسی پُر سروصدا و حرکت های تند در عمل چه اندازه می تواند اشتباه باشد. چنانچه از دیدگاهی درازمدت نگرینسته شود، آنچه در ابتدا مانند نقطه عطفی بنظر می رسد در اغلب اوقات، چیزی بیشتر از نقطه دیگری نیست که در آن سیاست خارجی آمریکا نتوانست چرخشی داشته باشد. در عوض، سیاستهای موجود باقی می ماند چه دولتها نمی توانند (شاید عمدتاً) انعکاس شعارها و کردارهای سیاست قبلی را در گفتار و کردار خود تمیز دهند. این ناظری که ذهن تاریخی دارد هنگام مقایسه سیاستهای جاری با گذشته بلافاصله به تجربه در می یابد که آنچه به عنوان یک نوآوری تبلیغ می شد چیزی جز حداکثر تغییری در تاکید بر برخی از جنبه های سیاست قبلی نبوده است.

<sup>۱</sup> Oval Office

این فرضیه که ارزشها و اهداف اساسی‌یی که شالوده سیاست خارجی آمریکا را تشکیل می‌دهند نسبت به تغییر مقاوم هستند، این فکر را به خاطر می‌آورد که چرا علاوه بر شعارهای انتخاباتی، هر صاحب جدید اداره بیضی شکل چنان وانمود می‌کند، حداقل در آغاز امر که می‌تواند دست به طرح نوآوری سیاسی‌یی بزند که منجر به پیدایش عصرنوینی در روابط خارجی آمریکا گردد. ادعای بیل کلینتون از این جهت با این سنت طولانی مطابقت داشت. آنطور که او طی نخستین دوره مبارزات انتخاباتی‌اش وعده داد که در سیاست خارجی دولتش «تفکر جسورانه نوی» وارد خواهد ساخت. از آنجا که عملاً انحراف قابل ملاحظه از جهت تعیین شده سیاست نادر است کلینتون نیز ثابت کرد که مستثنی نمی‌باشد. در واقع وقتی حرکت‌های سیاسی روی می‌دهد، آنها به ندرت دائمی می‌باشند: تصورات غالب که فقط به نحوی اعتدالی از مسیر جاری اصلی انحراف پیدا می‌کنند بیشتر مشخصه الگو هستند، چون ترکیبی از عوامل خارجی و روند سیاست خارجی آمریکا در برابر عزیمت تند از گذشته مقاومت می‌کنند و در عوض «قراردادن در مسیر» را ترغیب می‌نمایند. جوزف ا. کالیفانو<sup>۱</sup>، عضو سابق کابینه جیمی کارتر نسبت به این پدیده نظری بصیرانه دارد:

«رؤسای جمهور از زمان روزولت اساساً هدف‌های سیاست خارجی مشابهی را در خصوص مسائل مهمی که این ملت در خارج با آن روبرو بود دنبال کرده‌اند. جاییکه تغییر بوجود آمده، ... اغلب به طور هیجان‌آوری بیان شده است. ولی آن تغییر به طور یکنواختی از طریق توافق گسترده و دو حزبی حاصل آمده است... سیاست‌های بین‌المللی بیشتر دولتها بر پایه اجماع ایدئولوژیک غیرحزبی و اساسی‌تری بنیاد می‌شوند تا بر پایه ویژگی‌های فصیح و سلیق و وسایل نامتجانس که بیشتر رؤسای جمهور نمایل به نشان دادنش دارند ... تا حدودی یک رئیس جمهور زندانی نیروهای تاریخی است که توجه وی را صرف‌نظر از هر ترجیحی که در هدف‌های سیاسی داشته باشد به خود جلب خواهد کرد... هر رئیس جمهور قربانی و در عین حال شکل دهنده حوادث می‌باشد.» (کالیفانو ۱۹۷۵، ۲۴۵ و ۲۳۸)

علاوه بر فشار نیروهای داخلی و تاریخی، رؤسای جمهور برای تداوم و مطابقت به خاطر خود آن، ارزش قائلند، زیرا در پیگیری ثابت مجموعه مستمری از ترجیحات سیاسی هم منطق وجود دارد و هم پاداش. وزیر امور خارجه رئیس جمهور آیزنهاور، جان فوستر دالس، استدلال کرد «یک مسیر ملی یکنواخت و قابل اتکا باید شالوده‌ای گسترده‌تر از باورهای ویژه‌آنهاپی داشته باشد که در هر زمانی زمام قدرت را به دست می‌گیرند». بنابراین، جای شگفتی نیست که نخستین جمله سیاست خارجی رئیس جمهور منتخب بیل کلینتون نه بر «تغییر» - موضوعی مهم در مبارزه انتخاباتی‌اش - بلکه بر استمرار تاکید داشت: «من می‌خواهم که

<sup>۱</sup> Joseph A. Califano

مجدداً تأکید نمایم بر تداوم اساسی سیاست خارجی آمریکا و اینکه آرزویم در جهت جلب حمایت دو حزب برای ایفای نقشمان در گیتی می‌باشد.» این گرایش به حفظ نه تغییر هدفهای ملی موجود، حاصل و دنیاله سنتی است که طی زمان مراعات شده، و به نحوی شایسته در توصیه هاری ترومن به آیزنهاور که جانشین وی گردید تجلی یافته است: «آنچه من همیشه در ذهن خود داشته ام تداوم سیاست خارجی بوده و هست.»

این نقطه نظرات نشان می‌دهد که در تداوم سیاسی، منفعت سیاسی نهفته است زیرا به مرور ایام، همه کشورها گرفتار دوستی‌ها، دشمنی‌ها و تکالیفی می‌شوند که نمی‌توانند با یک اعلام لحظه‌ای بدون به خطر افکندن امنیت و رفاه‌شان آنها را کنار نهند. «ملتهای باادریات منافع ملی‌شان را هر چند سال مجدداً تعیین نمی‌کنند ... دستاوردهای خارجی به تدریج حاصل می‌گردد، چون یک ملت توانسته است مسیر اقدام را طی مدت زمانی طولانی حفظ نماید.» (دستلر، گلب، ولیک ۱۹۸۴).

حتی در آن موارد که تعدیلات سیاسی به عنوان نتیجه تعاملات ارزشهای پابرجا و هدفهای همیشگی و نیاز به تعدیل تاکتیکها با مقتضیات متغیر روی می‌دهد، حرکت اولیه به پیش نوعاً به صورتی جزئی به وقوع می‌پیوندد. با تطبیق اندک اندک با واقعتهای نوظهور. روجر هیلزمن<sup>۱</sup> (۱۹۶۷)، مشاور سیاست خارجی در دولتهای کندی و جانسون، خرده‌گرایی را به عنوان ابزار تعدیل سیاسی بدین گونه توصیف می‌کند:

«تغییرات سیاسی، به جای اینکه از طریق تصمیمات بزرگ بر مبنای گزینه‌های بزرگ باشد به نظر می‌رسد که از طریق یک رشته اصلاحات جزئی در سیاست موجود صورت می‌گیرد، با سیاست جدید که به کندی و با توقف و با گامهای کوتاه و معمولاً موقتی رو به ظهور دارد، روندی از امتحان و خطا که در آن کژپها و انحرافهای سیاسی، میل به عقب نشینی دارد و سپس با یک رشته گامهای کوتاه رو به جلو حرکت می‌کند.» چون رهبران باید متداوماً به خواسته‌های جدید پاسخ گویند، تغییرات در سیاست به تدریج روی می‌دهد. به هر حال، این تعدیلات نوعاً تغییر جهت کلی نبوده بلکه تعدیلات جزئی می‌باشند، لذا جهت‌های اساسی سیاسی دست نخورده باقی می‌مانند. از این روی الگوی تاریخی رفتار سیاست خارجی با ترجیح تعدیل تدریجی شناخته می‌شود تا تغییر جهت کلی بنیادی. در این مضمون، پایان جنگ سرد - گر چه چالشش رادیکال می‌باشد - موجب تغییری به طور نسبی اندک گردیده، در اینکه چگونه ایالات متحده در صدد تطبیق با اوضاع و احوال خارجی باشد.

## الگو و روند در سیاست خارجی آمریکا:

## از توصیف تا تحلیل و ارزیابی؛

پایان جنگ سرد خروجی اساسی از گذشته است. ماهیت جهانی را که اکنون ایالات متحده با آن روبروست به طوری جدی تغییر یافته است. سؤال اصلی برای ایالات متحده در تاریخ و روشن قرن بیستم این است که آیا به نحوی سازنده سیاست هایش را با پایان جنگ سرد و تغییرات شدید وابسته بدان که اکنون گیتی را در می نوردد، تطبیق خواهد داد. چگونه ایالات متحده می تواند به بهترین شکل، تغییر سیاسی داخلی در اروپای شرقی، روسیه و سایر کشورهای شوروی سابق را به منظور حفظ منافع و ارزشهای خودش ارتقاء بخشد؟ چگونه ممکن است ظهور اروپای متحد یا حوزه واحد اقیانوس آرام (پاسیفیک ریم)<sup>۱</sup> به عنوان بازیگران قدرتمند و مستقل سیاسی یا اقتصادی در صحنه جهانی بر تعریف و تعقیب هدفها و منافع ایالات متحده تاثیر گذارند؟ چه استراتژیهایی را ایالات متحده می تواند جهت منع گسترش سلاحهای هسته ای و سایر سلاحهای با تخریب وسیع دنبال کند؟ یا چه عواقبی تغییرات محیط جهانی بر روابط بین ایالات متحده و اقتصادهای در حال رشد دنیای جنوب به وجود خواهد آورد چون، آنها خواهان تحقق بخشیدن به استانداردهای زندگی پی همانند ساکنان ایالات متحده می باشند؟ توانایی ما به پاسخ گفتن به این پرسشها تا اندازه زیادی بستگی دارد به فهم ما از هم الگو و هم روند سیاست خارجی آمریکا.

این نظر که سیاست خارجی آمریکا بیشتر با الگوهای تداوم تا تغییر مشخص می گردد نیازمند سند و توضیح است. این غرض بخش دوم است، که در آن ما به تعیین و بررسی مقاصد اصلی که سیاست خارجی آمریکا را در طول تاریخ هدایت کرده اند و ابزار به کار رفته جهت نیل بدانها می پردازیم. موضوع مورد بررسی در این فصول این است که چگونه یک ملت می تواند به بهترین نحو بین نیاز به ثبات و تغییر مناسب، حتی در خصوص ارزشهای اساسی اش موفق باشد.

ما همچنین باید منابع داخلی و بین المللی سیاست خارجی آمریکا را بشناسیم و اینکه چگونه آنها هم پراکنده و هم باز دارنده اقدام سیاست خارجی می باشند. این منظور بخشهای سوم تا پنجم است، که در آن ما به بررسی محیط خارجی، صحنه سیاسی داخلی، ساختار و فعالیت حکومت، نقشهایی که سیاست گذاران به عهده می گیرند، و خصوصیات خود سیاست گذاران می پردازیم. روند سیاست گذاری خارجی در درون این محیط اجتماعی، سیاسی و سازمانی روی می دهد. در اینجا ما به بررسی چگونگی همگرایی نیروهای سیاسی بین المللی و

<sup>۱</sup> Pacific Rim

داخلی می‌پردازیم که هم توانایی ایالات متحده را افزایش داده و هم باز می‌دارد در پاسخگویی به مسائل بسیار متعدد که با آن روبرو است. کمک کردن به روسیه، مماشات با ژاپن، متوقف ساختن گسترش سلاحهای هسته‌ای، تعیین مجدد دستور کار شمال - جنوب. آنطور که ملاحظه خواهیم کرد، پا فشاری ارزشهای اساسی به تنهایی نمی‌تواند واکنشهای کند و با تاخیر کشور به چالشهای کنونی را که با آن مواجه است و جستجو برای سیاستهای نوآورانه که ایالات متحده را از گذشته جنگ سردش دور می‌کند، توضیح دهد. این روند سیاسی خودش نیز نقشی مهم را در تعیین سیاست خارجی آمریکا بازی می‌کند. سوابق، شیوه‌های معمولی تفکر و بیحرکتی بوروکراتیک نقش مهمی را در روندی ایفا می‌کنند که اغلب ملاحظه مجدد هدفهای درازمدت و تغییر جهت اساسی در الگوهای موجود را مانع می‌گردد. تا آنجا که آمریکانیان گاهی بنظر می‌رسند که بدترین دشمنان خود باشند (دستلر، گلب، ولیک ۱۹۸۴). با وجود این، اگر قرار است که تغییرات انطباقی در سیاست خارجی بعد از جنگ سرد آمریکا بوجود آید، آن می‌تواند تنها از طریق پاسخ خلاق به چالشهای جدید توسط کسانی که در خود روند سیاسی دخالت دارند به ظهور رسد.

ما تحقیق خود را در خصوص منابع سیاست خارجی آمریکا در فصل ۲ آغاز می‌کنیم که در آن چهارچوبی تحلیلی و مفید جهت کشف اثر متقابل الگو و روند در سیاست خارجی آمریکا را فراهم می‌کنیم.

### توصیه برای مطالعات بیشتر

Brown, Seyom. *The Faces of Power: Constancy and Change in United States Foreign Policy from Truman to Clinton*, 2<sup>nd</sup> ed., New York: Columbia University Press, 1994.

Brzezinski, Zbigniew. *Out of Control: Global Turmoil on the Eve of the 21<sup>st</sup> Century*. New York: Scribner's Sons, 1993.

Destler, I.M., Leslie H. Gelb, and Anthony Lake. *Our Own Worst Enemy: The Unmaking of American Foreign Policy*. New York: Simon and Schuster, 1984.

Mueller, John. *Quiet Cataclysm: Reflections on the Recent Transformation of World Politics*, New York: Harper Collins, 1995.

Nacht, Alexander "U.S. Foreign Policy Strategies", *Washington Quarterly* 18 (Summer 1995): 195-210.

Naylor, Thomas H. *The Cold War Legacy*. Lexington, Mass.: Lexington Books, 1991.

Oye, Kenneth A., Robert O.Lieber, and Donald Rothchild, eds. *Engle in a New World: American Grand Strategy in the Post-Cold War Era*. New York: Harper



Collins, 1992.

Rosecrance, Richard, and Arthur A. Stein, eds. *The Domestic Bases of Grand Strategy*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1993.

Szulc, Tad. *Then and Now How the World Has Changed since World War II*. New York: Morrow, 1990.

Yankelovich, Daniel, and I.M. Destler, eds. *Beyond the Bellway: Engaging the Public in U.S. Foreign Policy*, New York: Norton, 1994.

## فصل دوم

### تحلیل سیاست خارجی آمریکا: وجوه متعدد علّیت

«برخلاف چهل سال گذشته، وظیفه ای که در برابر ما ... قرار دارد پیچیده‌تر و دقیق‌تر است. دیگر رفتار زورمندانه، راه حل واحد، یا دکترین فراگیر کمتر مورد پذیرش است.»

(وزیر امور خارجه جیمز<sup>۱</sup> بیکر، ۱۹۸۹)

«انجام کاری مهم، همیشه دشوار خواهد بود زیرا به دلایلی امور تغییر نمی یابند از جمله اینکه ... منافع و عاداتی هستند که مثایر انجام خواسته مردم در هر سطحی می باشند.»

(رئیس جمهور بیل کلینتون، ۱۹۹۴)

چگونه می‌توانیم تفکرمان را سازمان داده و شواهدی را جهت توضیح تداوم و تغییر در واکنش ایالات متحده نسبت به جهان اطرافش جمع آوری کنیم؟ ما باید در پاسخ گفتن به سئوالهای ظاهراً ساده‌ای مانند نیروی محرکه سیاست خارجی آمریکا چیست، تفکری منظم و منسجم داشته باشیم. اینکه چه نیروهایی مشوق یا مانع از تغییر در آن می‌باشند؟ برای تسهیل روند آن تفکر ما چهار جوبی را بکار می‌بریم که نخست، توسط دانشمند علوم سیاسی جیمز ان. روزنو<sup>۲</sup> (۱۹۸۰-۱۹۶۶) پیشنهاد شد که تمامی نیروهای بالقوه نافذ در سیاست خارجی کشور را به پنج مقوله منبع گروه بندی کرد: محیط خارجی (جهانی)، محیط اجتماعی کشور، عرصه حکومتی که در آن سیاست گذاری انجام می‌گیرد، نقشهای به عهده گرفته شده توسط سیاست گزاران و خصوصیات فردی نخبگان سیاست گذار خارجی. هر یک از این مقولات منبع در برگیرنده مجموعه بزرگتری از متغیرها می‌باشد که همراه با مجموعه های تشکیل دهنده سایر مقولات منبع، مسیر اقدام آمریکا در عرصه خارجی را تعیین می نمایند. لذا جهت درک اینکه چرا سیاست خارجی آمریکا در طی زمان تغییر کرده یا نکرده، ما باید نخست عوامل متعددی را که بر رفتار ایالات متحده در قبال سایرین تأثیر می‌گذارند مشخص و تفکیک نمائیم. این چهارجوب مارا قادر می‌سازد که این وظیفه را به نحو شایسته‌ای انجام دهیم. علاوه

<sup>۱</sup> James Baker

<sup>۲</sup> James N. Rosenau

بر آن، دستورالعمل‌هایی برای ارزیابی اهمیت نسبی عوامل چند گانه که دیمدخل در عملکرد ایالات متحده در جهان سیاست می‌باشند بما می‌دهد و نیز برای تشخیص شرایطی که تداوم یا تغییر در عصر بعد از جنگ سرد غلبه خواهد یافت.

### منابع سیاست خارجی آمریکا

اساس و پایه فرض چارچوب تحلیلی اینست که هر مقوله منبع می‌تواند به عنوان یک عامل علی تلقی گردد که به همراهی با سایر عوامل بر چگونگی رفتار ایالات متحده در سیاست بین المللی تأثیر می‌گذارد. این چارچوب یک قیف علت و معلولی را از لحاظ نظری فرض می‌کند (کمپ<sup>۱</sup> بل و دیگران، ۱۹۶۰) آن طور که در نمودار ۱-۲ نشان داده شده است.

این نمودار، درون<sup>۲</sup> نهاده ها به روند سیاست‌گذاری خارجی را به عنوان مقولات منبع خارجی، اجتماعی، حکومتی، نقش و فردی در چهارچوب تحلیلی تصویر می‌کند. درون نهاده ها شکل و جهت به اقداماتی می‌دهند که ایالات متحده در خارج دنبال می‌نماید، که می‌توان آن را به عنوان برون<sup>۳</sup> نهاده ها یا حاصل روند سیاست‌گذاری خارجی نامید. یعنی رفتار سیاست خارجی آمریکا متغیری وابسته است - که ما آرزومند توضیح آن می‌باشیم - از مقولات منبع و مجموعه متغیرهای متضمن در آنها که متغیرهای مستقل می‌باشند که رفتار سیاست خارجی را توضیح می‌کنند. لذا اصطلاحات «متغیرهای مستقل»، «درون نهاده ها» و «مقولات منبع» همه ارجاع به نیروهایی دارند که تأثیری علی را بر مسیر سیاست خارجی آمریکا می‌گذارند. آن سیاست به نوبه با واژه های «برون نهاده‌ها» و «متغیرهای وابسته» بیان می‌گردد. برون نهاده ها (متغیرهای وابسته) در بسیاری از موارد دارای صور چند گانه خواهند بود، ولی ما توجه اصلی را معطوف به //گروه‌های مکرر رفتار می‌داریم که عناصر اصلی تشکیل دهنده واکنش‌های رهبری آمریکا به چالش‌های خارجی می‌باشد که ایالات متحده در محیط بین المللی غالباً بر از خطر با آن مواجه است.

به هر حال، در نظر داشته باشید که خواه ما در صدد توضیح یک واقعه مفرد سیاست خارجی باشیم یا یک سلسله از رفتارهای مرتبط، هیچ مقوله منبعی به خودی خود کاملاً نتیجه امر (برون نهاده) را تعیین نمی‌نماید. در عوض مقولات به هم وابسته هستند و به طور دسته جمعی تصمیمات سیاست خارجی و حاصل سیاست خارجی را تعیین می‌کنند. آنها به دو

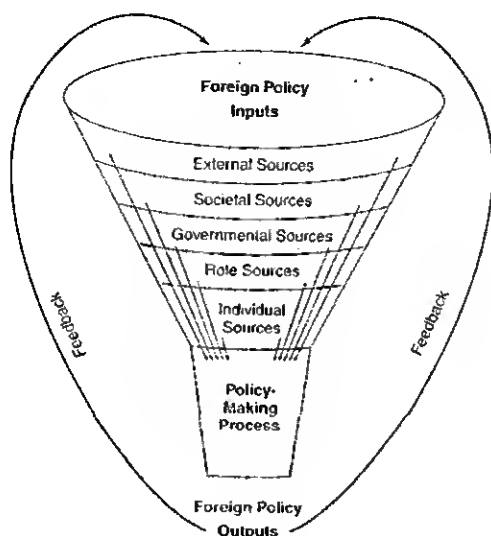
<sup>1</sup> Campbell

<sup>2</sup> Inputs

<sup>3</sup> Outputs

طریق این امر را انجام می‌دهند: ۱) با ایجاد ضرورت برای اتخاذ تصمیمات سیاست خارجی که نتیجه‌اش اقدام سیاست خارجی است. ۲) با نفوذ گذاشتن بر روند تصمیم‌گیری که درون نهاده‌ها را تبدیل به برون نهاده‌ها می‌کند.

روند سیاست‌گذاری چیزی است که درون نهاده‌ها را تبدیل به برون نهاده‌ها می‌کند. یعنی کسانی که مسئول سیاست خارجی کشور هستند گزینش‌های حقیقی را به عمل می‌آورند که بر سیاست تأثیر می‌گذارد. این روندی پیچیده است به خاطر تعدد شرکت‌کنندگان و به خاطر اینکه رویه‌های سیاست‌گذاری نمی‌تواند جدای از همه منابع به هم مرتبط و وابسته باشد. اینها واکنشهای تصمیم‌گیرندگان را در خصوص موقعیتهایی که نیاز به اقدام دارد شکل می‌دهد. از لحاظ نظری، می‌توان از روند سیاست‌گذاری خارجی تصویری به عنوان متغیر دخیل<sup>۱</sup> داشت که درون نهاده سیاست خارجی را به برون نهاده پیوند می‌دهد. در عمل، بسیار دشوار است که خود درون نهاده‌ها (منابع) را از روند سیاست‌گذاری که آنها را تبدیل به برون نهاده می‌کند جدا ساخت. به هر حال زمانی که تبدیل صورت می‌گیرد و آنهایی که در مناصب اقتدار هستند گزینش‌هایشان را به عمل می‌آورند، اقدام خارجی شروع می‌شود در شکل اعلام سیاست و بیانیه‌ها، یا با اعزام سربازان به خارج و یا اعطای کمک خارجی.



نمودار ۱-۲ منابع سیاست خارجی آمریکا به صورت قیف علت و معلولی

<sup>۱</sup> Intervening Variable

با در نظر گرفتن این برآیند روند سیاست خارجی می‌توانیم الگوی سیاست خارجی آمریکا را توصیف و تشریح کنیم.

اینک باید روشن باشد که چرا نمودار ۱-۲ یک مدل علی یا توضیحی را تصویر می‌کند. این نمودار به هر تصمیم سیاسی به عنوان نتیجه رویدادهای چندگانه قبلی که در این قیف انجام گرفته است می‌نگرد. لذا این مدل به امور و شرایطی می‌پردازد که مقدم بر تصمیمات سیاسی و همچنین انگیزه آن بوده است. (باید به خاطر داشت که بسیار دشوار است خود تصمیم‌گیری را از شرایط قبلی‌اش یعنی مقولات منبع تمیز داد) برآیندهای سیاسی بستگی به اتفاقات پیشین در قیف دارد و تأثیر مرکب مقولات منبع، تصمیمات حاصله در روند سیاست‌گذاری را توضیح می‌دهد.

نمودار ۱-۲ همچنین مبتن فشارهایی است که تحت آن سیاست‌گذاران باید عمل نمایند، چون هر یک از منابع به هم وابسته سیاست خارجی آمریکا در درون مجموعه‌ی خیلی بزرگتر متغیرها «آشپانه» کرده است. این چهارچوب به فرد تصمیم‌گیرندگان به عنوان افرادی تحت فشار نقش سیاست‌گذاری‌شان، نقشهای معین به خاطر وظیفه‌شان در داخل نهادهای سیاست‌گذاری خارجی آمریکا می‌نگرد. آن متغیرهای حکومتی در درون عرصه فراگیرتر اجتماعی قرار می‌گیرند، که به نوبه در درون یک محیط حتی بزرگتر بین‌المللی، متشکل از سایر کشورها، بازیگران غیردولتی و مسائل و گرایش‌های جهانی عمل می‌کند که ایالات متحده به عنوان یک بازیگر جهانی نسبت بدان واکنش نشان می‌دهد.

درست همانگونه که سیاست‌گذاران تحت فشار مرکبی از نیروها قرار دارند که بر برآیندهای سیاسی تأثیر می‌گذارد، روندهایی که درون نهادهای آنها را به برون نهادهای تبدیل می‌نماید، ترتیبی زمانی را طی می‌کند. تغییرات در منابع سیاست خارجی آمریکا در زمان (t) اتفاق می‌افتد، که بر تصمیمات در زمان بعدی (t+1) تأثیر می‌گذارد که منجر می‌شود به برآیندهای سیاسی در زمان بعدی (t+2). علاوه بر آن این برآیندهای سیاسی عواقبی برای خود مقولات منبع در زمان بعدی دارند (t+3) (زیرا آنها باز خوردی به متغیرهای مستقل می‌دهند)، بنابراین اقدامات سیاست خارجی شرایط منبع را دگرگون می‌سازد که تأثیر بعدی (t+4) بر سیاست‌گذاری می‌گذارد.

رشته تصمیماتی که دولت بوش در ۱۹۹۰ و ۱۹۹۱ گرفت که ایالات متحده را به دفاع از عربستان سعودی در مقابل حمله عراق و به استفاده از زور برای بیرون راندن عراق از کویت واداشت، نشان دهنده این ملاحظات چندگانه در روند سیاست‌گذاری است و اینکه چگونه گزینشهای تعیین شده در یک زمان بر آنهایی که در زمان بعدی اتخاذ می‌گردد تأثیر می‌گذارد.

زمینه آن تصمیمات بیش از یک دهه قبل آغاز گردید. در اواخر ۱۹۷۹ افراطیون<sup>۱</sup> ایرانی سفارت آمریکا در تهران را تصرف کردند و بیش از پنجاه دیپلمات آمریکایی را برای بیش از یک سال گروگان گرفتند. ظرف مدت یک ماه بعد از این واقعه، اتحاد شوروی به افغانستان یورش برد. در واکنش نسبت به این تحولات وزارت دفاع (که عموماً به عنوان پنتاگون به آن اشاره می‌شود) شروع به تهیه طرحی برای انتقال وسیع هوایی و دریایی افراد و تجهیزات نظامی ایالات متحده و استقرار نیروی زمینی، سلاحهای ضد تانک و زره پوشهای سنگین به خاورمیانه علیه یک متجاوز بالقوه کرد، که در آن زمان فرض می‌شد یا ایران یا شوروی خواهد بود. این طرح، عملیات ۱۰۰۲-۹۰ بود (وودوارد و اتکینسون<sup>۲</sup> ۱۹۹۰). لذا تغییرات در محیط خارجی سبب تدارکات در ایالات متحده شد برای آنچه بعداً به صورت پاسخ ایالات متحده به تجاوز عراق علیه کویت در آمد. ما می‌توانیم به این تدارکات به عنوان آنچه در زمان (۱) اتفاق افتاد بنگریم.

عراق در اوت ۱۹۹۰ به کویت حمله کرد زمان (۱+۱). دولت بوش تصمیم گرفت که پاسخ گوید، با ترسیم «مرزی روی شن» و اعلام اینکه این تجاوز «مورد قبول نخواهد بود». حرکت دولت برای ممانعت از حمله عراق به عربستان سعودی براساس طرح عملیات ۱۰۰۲-۹۰ بنا گردید. از اینرو عملیات سپر صحرا آغاز شد زمان (۲+۲). سه ماه بعد، در نوامبر ۱۹۹۰ بوش اعلام داشت که ایالات متحده تعداد سربازان ایالات متحده در عربستان سعودی را افزایش قابل ملاحظه ای وای ۲۰۰۰۰۰ نفری که آنجا استقرار دارند خواهد داد تا «قابلیت تهاجمی» آنها بالا رود، زمان (۳+۳). این امر صحنه را برای اقدام نظامی علیه عراق فراهم ساخت که با حمله هوایی وسیعی در شامگاه ۱۶ ژانویه ۱۹۹۱ آغاز گردید، زمان (۴+۴). درستی اقدام نظامی نسبت به تداوم کاربرد فشار از طریق تحریم‌ها (که توسط ملل متحد از آغاز بحران تحمیل شده بود) در کنگره مورد بحث قرار گرفت و نیز در سایر محافل در ایالات متحده تقریباً تا ساعتی که پرتاب موشکها و فروریختن بمبها آغاز شد. ملاحظات سیاسی داخلی و نقش شاخه های مختلف حکومت در روند سیاسی از جمله نکاتی بود که بوش به جهت استفاده از زور با آن مواجه بود. به هر حال، در نگاهی به گذشته، روشن است که ترتیب زمانی حوادث به طور قابل توجهی بر گزینش نهایی تأثیر گذاشت. مهمتر از همه تصمیم تبدیل قابلیت تدافعی به قابلیت تهاجمی بود، زیرا توانایی ایالات متحده در تعویض و جایگزینی سربازان در داخل و خارج منطقه خلیج فارس، تصمیم دولت در زمان ۳+۳، به طور عمده‌ای بر تصمیمش برای

مبادرت به عملیات طوفان صحرا در زمان t+4 تأثیر گذاشت.

همان طور که این مثال نشان می‌دهد، مدل تصویر شده در نمودار ۱-۲ هم دینامیک و پویاست و هم علی. به عبارتی هم اعلام سیاستها و رفتارهای گذشته را توضیح می‌دهد و هم اثراشان را بر گزینشهای سیاسی بعدی روشن می‌سازد. زیرا این مدل از لحاظ تحلیلی به یک برهه از زمان پیوند ندارد، کل سابقه تاریخی سیاست خارجی آمریکا قابلیت تحلیل و توضیح براساس بینشهایی را دارد که این مدل پیشنهاد می‌کند. علاوه بر آن، چون برآیندهای سیاسی بر اهمیت نسبی عوامل تعیین کننده سیاسی در زمان آتی تأثیر می‌گذارد، چگونگی انجام گزینشهای سیاسی بر اساس یک یا چند مقوله منبع در یک زمان می‌تواند با ترکیب متفاوتی در زمان دیگری توضیح شود.

### شرح الگوهای سیاسی

بحث در این نکته متضمن توضیحی درباره معنای «شرح»<sup>۱</sup> و «علت»<sup>۲</sup> است که در این کتاب به کار می‌رود. این واژه ها نیاز به توضیح دقیق دارند زیرا معنا یشان به طور آگاهانه ای پیوند به رهیافت تحلیلی و سطح تجربیدی کتاب دارد. توضیحات و تصورات متفاوت و متضادی در باره معنای «شرح دادن» پدیده ای وجود دارد. حالت حقوقی توضیح nomological mode of explanation برای اغراض ما مناسب است. توضیحات حقوقی بیانات شبیه قانون را nomos (کلمه یونانی برای قانون است) جهت شرح یک واقعه خاص یا مجموعه ای از وقایع بکار می‌برد. معمولاً چنین بیاناتی به شرح وقایع می‌پردازد با توسل به عمومیت یا ارجاع به قوانین، که علت را به معلول وابسته می‌کند. «دمکراسی ها اختلافاتشان را به طور مسالمت آمیزی حل می‌کنند، نه از طریق جنگ» مثالی است از عمومیت دادن، بیانیه شبه قانونی با مربوط کردن علت به معلول. فیصله مسالمت آمیز اختلاف معلول است و نوع نظام سیاسی علت. رابطه بین علت و معلول در این بیان خاص شبه قانون همچنین متضمن یک ترتیب زمانی است. زیرا حالت فیصله اختلاف بستگی به نوع نظام سیاسی دارد، «علت» دلالت بر ترتیبی در زمان بین واقعه الف و واقعه ب دارد. از اینرو طرز حکومت کردن مقدمه ای است نسبت به گزینش بین جنگ و صلح، همان گونه که مقولات منبع سیاست خارجی آمریکا تصویر شده در نمودار ۱-۲ مقدم نسبت به تصمیمات سیاست خارجی می‌باشند.

بیشتر اظهارات شبه قانون در علوم اجتماعی فرضیاتی هستند که متغیرهای مستقل را

<sup>1</sup> Explanation

<sup>2</sup> Cause

(علل) را به متغیرهای وابسته (معلولها) در سطحی از احتمال پیوند می‌دهند<sup>(۱)</sup>. از اینرو می‌توانیم بگوییم که دموکراسی‌ها به اشکال غیر خشونت‌آمیز فیصله اختلاف هدایت می‌شوند، فقط اینکه تمایلی وجود دارد یا به طور مقایسه‌ای احتمال زیادتری جهت نیل به این نتیجه در برابر نتایج دیگر موجود است. آنچه ذیلاً می‌آید مثالی مربوط به این طرز منطق توضیحی است:

«نمونه یک جمله توضیحی کلی و تا حدی قابل قبول ممکن است این باشد که از میان دولتهای ملی که تشکیلات امور خارجی متمایز دارند (که در آن اختیار و اقتدار تصمیم‌گیری میان مراکز چندی پخش می‌شوند، نه اینکه در دست یک فرد متمرکز باشند)، ۹۰ درصد تداوم در رفتار سیاست خارجی پشان دارند. این یک قانون آماری است بشکلی که اگر الف چنین است احتمال همسانی ب (۹۰ درصد) است. اگر کسی بپرسد چرا تغییر دولت از احزاب دموکرات به جمهوریخواه و بالعکس در ایالات متحده بر طبیعت سیاست خارجی آمریکا تأثیر زیادی نگذاشته است، می‌توانیم به قانونمان برای توضیح آن استناد بکنیم. به موجب این فاعده ۹۰ درصد دولتهایی که متعلق به این طبقه از دولتها هستند که بوروکراسی‌های متمایز سیاست خارجی دارند، تداوم در سیاست خارجی شان را نشان می‌دهند. از اینرو چون ایالات متحده تشکیلات سیاست خارجی متمایزی دارد، عضوی از طبقه نخست است و به احتمال زیاد، ولی نه به یقین عضوی از طبقه دوم، بدین جهت است که تغییرات در رهبری سیاسی به نظر می‌رسد که اثری بر سیاست خارجی ندارد.

(مک گوان<sup>۱</sup> ۱۹۷۵، ۶۴)

این مثال مبین فقدان تغییرات شدید در الگوی سیاست خارجی آمریکا حداقل طی مدت جنگ سرد و مستقلاً در بعد از آن، می‌باشد با استناد به یک قانون کلی که تمایز بوروکراتیک در تشکیلات امور خارجی را (در وضع تعداد واحدهای مستقل که دارای مسئولیت برای تعیین و اجرای سیاست هستند) مستقیماً مربوط به تداوم سیاست خارجی می‌داند. هر چه دستگاه امور خارجی متمایزتر باشد، سیاست خارجی با ثبات‌تر خواهد بود. لذا منطق توضیحی در این مثال نشان می‌دهد که چگونه الگوهای محسوس رفتار سیاست خارجی آمریکا می‌تواند ناشی و متأثر از وجوه سازمانی دستگاه حکومتی - مسئول تعیین و اجرای تصمیمات سیاست خارجی - باشد.

این مثال همچنین بهم وابستگی توصیف (جیستی) و توضیح (جایی) را نشان می‌دهد، و اینکه چرا توضیح دادن مستلزم تفکر در خصوص شرایط علیتی مجموعه‌ی پدیده‌ها است تا درباره وقایع مجزا. در این کتاب پدیدارهایی که ما در جستجوی توصیف آن می‌باشیم الگوی سیاست خارجی آمریکا (متغیر وابسته مان) است و ما در صدد بیان آن با استفاده از انواع



توضیحی (متغیرهای مستقل) می‌باشیم که به نام منابع خارجی، اجتماعی، حکومتی، نقش و فردی خوانده می‌شوند. ارجاع به این منابع چندگانه به طور تاریخی، علاقه مفرط و گسترده به جستجوی یک علت واحد در سیاست خارجی آمریکا را رد می‌نماید. با مردود دانستن توضیحاتی که در سیاست خارجی آمریکا به دنبال عامل یگانه ای است، ما آنچه را که اغلب به طور ذاتی قانع کننده ترین می‌یابیم، یعنی سادگی را رد می‌کنیم. برای درک پدیدارهای پیچیده اجتماعی و سروکار داشتن با واقعیتی که ذاتاً مبهم است، اکثراً به مفاهیمی متوسل می‌شویم که به طور مصنوعی نظمی را در آشفتگی بدست دهد. مثلاً کوشش‌ها جهت درک منابع سیاست خارجی آمریکا غالباً به توضیحات ساده و لاجرم از لحاظ روانی خرسند کننده ی تک عاملی تقلیل می‌یابد. برخی از تحلیل گران مثلاً، توضیحاتشان راجع به سیاست خارجی آمریکا را بر پایه امری استوار کرده اند که تقریباً به طور منحصر آن را خصوصیات درنده خویی سیستم اقتصاد کاپیتالیستی‌اش می‌بینند. سایرین تقریباً قدرتهای مستبدانه را منسوب به فعالیتهای گروهها ذینفع خصوصی می‌نمایند که سود شخصی شان را فراتر از منفعت ملی قرار می‌دهند. هردوی این «توضیحات» سیاست خارجی آمریکا ممکن است دارای بخشی از حقیقت باشد و تحت برخی از مقتضیات برای برخی جنبه هایی از سیاست درست تر از توضیحات رقیب به حساب آید. به هر حال چون هریک کاملاً بر توضیح تک عاملی اتکاء می‌کنند در مقابل طیفی از شقوقی که قابل پذیرش به نظر می‌رسند و در بیشتر موارد اعتبارشان را نمی‌توان مردود شناخت، لذا هیچ یک را نمی‌توان به طور جدی به عنوان توضیح اصلی در نظر گرفت.

سیاستمداران زیرک در جستجوی شکل دادن به افکار عمومی غالباً از بیانات پر شور و هیجان جهت ترویج مقاصد سیاسی شان بهره می‌برند. ولی اقدامات سیاست خارجی تقریباً به طور تغییرناپذیری ناشی از منابع چند گانه است. به هر حال ما این اندرز را بخوبی می‌پذیریم که علل چندگانه را در نظر داشته باشیم تا فراتر از شعار، به سوی درک و توضیح پیچیدگی واقعیت برویم.

مردود دانستن توضیحات تک عاملی در سیاست خارجی آمریکا تا حدی مبتنی بر مشاهدات تجربی و تا حدی بر منطقی استوار است که اساس چارچوب تحلیلی را تشکیل می‌دهد. بنابراین بیائید برگردیم به توضیح و تفسیر کاملتری از مقولات منبع که تحلیل توضیحی بعدی ما را سازمان می‌دهد.

### نگاهی کلی به مقولات منبع

چارچوب تحلیلی ما، عواملی را که به طور جمعی مؤثر بر سیاست خارجی آمریکا

می‌باشند را به پنج مقوله منبع، گروه بندی می‌کند: محیط خارجی (بین المللی)، سامان اجتماعی در ایالات متحده، تشکیلات حکومتی، نقشهای تقبل شده توسط سیاست گذاران، و خصوصیات فردی نخبگان سیاست گذار خارجی. همانطور که قبلاً ذکر گردید، چنین فرض می‌شود که پنج مقوله منبع جامع و مانع باشند (آنها هر منبع بالقوه سیاست خارجی آمریکا را در بر می‌گیرند) و متقابلاً جدای از هم می‌باشند (یعنی غیر متداخلند). اینک هر یک را با تفصیل بیشتری بررسی می‌کنیم.

### منابع خارجی

**مقوله منابع خارجی** دلالت بر خصوصیات نظام بین المللی و خصائص اقدامات بازیگران دولتی و غیر دولتی تشکیل دهنده آن دارد. این مقوله همچنین تمامی «جنبه‌ها و سطوح محیط خارجی آمریکا را در بر می‌گیرد که اقدامات انجام یافته در این محیط بر گزینشهای مقامات آمریکایی به نحوی تأثیر گذاشته یا آن را مقید می‌سازد»، «واقعیهایی جغرافیایی و چالشهای ایدئولوژیک متجاوزان بالقوه» که تصمیمات مقامات سیاست خارجی را شکل می‌دهند از مثالهای بارز آن است. (روزنو<sup>۱</sup> ۱۹۸۰) لذا مقوله منبع خارجی توجه را به ویژگیهای سایر کشورها، انواع رفتاری که نسبت به ایالات متحده نشان داده‌اند، و اینکه چگونه این ویژگیها و اقدامات بر رفتار سیاست خارجی مؤثر بوده است، جلب می‌نماید به عبارت روشنتر باید گفت که مقوله خارجی دلالت بر تأثیر وضع دنیا بر ایالات متحده دارد.

چون این مقوله مرکب از بسیاری متغیرهاست (در بردارنده تمامی ویژگیهای مشترک در عرصه جهانی و تغییرات در آن)<sup>(۲)</sup>، سئوالاتی که مطرح می‌شوند بی‌حد و حصر است: چه نوع حکومتها نظام جهانی را تشکیل می‌دهند؟ آیا آنها متفقند یا متخاصم؟ چند نوع اتحاد رسمی و سایر ائتلافهای نظامی در این نظام وجود دارد؟ آیا آنها قدرت نظامی کافی و انسجام داخلی دارند که مانع از حمله خارجیان گردند؟ چه نوع مسائلی دستور کار جهانی را تشکیل می‌دهد و کدامیک از بسیار دولتهای دیگر، مواضعی مشابه ایالات متحده را دارد؟ آیا بسیاری از سازمانهای بین المللی کنونی از اقتدار و مشروعیتی مستقل از اعضای ملی یشان برخوردارند؟ آیا نظام حقوقی بین المللی برخی انواع رفتار را به طور مؤثری منع و رفتارهای دیگر را تشویق نمی‌کند؟ پاسخ به این پرسشها و بسیاری دیگر به طور قابل توجهی بر رفتار سیاست خارجی ایالات متحده (یا بدان خاطر بر رفتار هر کشور دیگری) نفوذ می‌گذارد، از اینرو محیط خارجی از لحاظ تئوریک منبعی توانمند و چند وجهی در سیاست خارجی آمریکا است، و

تغییرات در آن ممکن است تغییر در عملکرد خارجی آمریکا را موجب گردد. البته به همین نحو نیز، تغییرات در رفتار ایالات متحده ممکن است بر محیط خارجی تأثیر بگذارد.

مثالهای زیادی در حمایت از این فرضیه موجود است که تغییرات در محیط بین المللی بخصوص در پی جنگ سرد سبب برانگیختن تغییر در سیاست خارجی آمریکا شده است. شکست کمونیسم و اضمحلال اتحاد شوروی باعث شد که ایالات متحده به روسیه اعطای کمک کند، بدین امید که توفیق تجربه اش را در حکومت دموکراتیک تضمین کند. تهاجم عراق به کویت، آنطور که قبلاً یادآور شد. موجب تصمیم به اعزام و استقرار سربازان ایالات متحده برای نخستین بار در خاورمیانه گردید. عزم دولت کلینتون در نیل به توافقی که ایالات متحده، کانادا و مکزیک را در منطقه واحد تجارت آزاد آمریکای شمالی (نفتا) مرتبط سازد تا حدودی بخاطر تقویت قابلیت رقابت اقتصادی ایالات متحده در برابر ژاپن و کشورهای اروپا بود که در حال ساختن حوزه تجارت آزاد خودشان - جامعه اروپا- می باشند.

این نظر تازگی ندارد که سیاست خارجی کشور مقید به عواملی است که نسبت بدان خارجی می باشند. در واقع، برداشتی تنوریک که بر پیوندی علی بین نظام بین المللی و سیاست گذاری خارجی آمریکا تاکید می ورزد، سنتی قدیمی است و از طرفداری وسیعی برخوردار است. *واقعگرایان* سیاسی به خصوص استدلال می کنند که توزیع قدرت در نظام بین المللی، بیش از هر چیز دیگری، بر چگونگی رفتار کشورهای عضو نظام تأثیر می گذارد. کشورها به نوبه برانگیخته می شوند تا به سود و نفع خودشان تحصیل قدرت نمایند. زیرا چنین فرض می شود که سایر کشورها نیز توسط همان سائقه ها برانگیخته می شوند. طریق اصلی درک سیاست بین المللی و سیاست خارجی بر طبق این نظر این است که اقدامات متقابل دولتها در عرصه بین المللی را دنبال کرد یا به عبارت دیگر، نسبت به مقوله منبع خارجی متمرکز گردید (نگاه کنید به والتز ۱۹۷۹<sup>۱</sup> و بحث واقعگرایی سیاسی در فصل ۳).

این استدلال که نیروهای خارجی مؤثر در شکل گیری سیاست خارجی آمریکا می باشند مستلزم این است که ما قبول کنیم که اقدامات یک کشور در خارج ضرورتاً تحت تأثیر آنچه دیگران انجام می دهند و تغییرات ممکن در محیط بین المللی می باشد. متغیرهای خارجی در تعیین حدود امکانات مؤثرند. آنها برخی گزینش ها را حذف و قابلیت سودمندی برخی دیگر را تقلیل می دهند و یا سایرین را جذاب تر می سازند. بدین طریق نظام بین المللی فشارهایی را بر تصمیم گیرندگان آمریکایی وارد و آزادی آنها را جهت اتخاذ ابتکارات سیاسی محدود می سازد. از اینرو می توان گفت که سیاست را با تنگ کردن دامنه گزینشهای مناسب افزایش می دهند. ولی

محیط خارجی نیز می‌تواند تغییر سیاسی را موجب گردد. این امر در هیچ جا روشنتر از اروپا نیست، جاییکه پایان جنگ سرد سبب جستجو برای تعیین نقش نوینی جهت ناتو (سازمان پیمان اتلانتیک شمالی) شده است، که مأموریت تاریخی ممانعت از حمله نظامی شوروی و پیمان ورشو به اروپای غربی دیگر متروک شده است.

هر چه قدر محیط خارجی مهم باشد، نادرست خواهد بود اگر تصور کنیم که به تنهایی می‌تواند سیاست خارجی را دیکته نماید. درست تر این است که بگوئیم «عوامل خارجی نسبت به بازیگران می‌توانند فقط هنگامی تعیین کننده باشند که بر ذهن، میل و اراده سیاست گذار تأثیر بگذارند. تصمیم یک انسان که به شیوه خاصی اقدام کند ... ضرورتاً معرفت آخرین حلقه در زنجیر حلقه های مقدم بر هر عمل سیاسی می‌باشد. مثلاً مجموعه اوضاع و احوال جغرافیایی وقتی می‌تواند بر رفتار یک کشور تأثیر بگذارد که اشخاص تصمیم گیرنده این شرایط را در نظر داشته و تفسیر نمایند (وولفرز<sup>۱</sup> ۱۹۶۲). لذا عوامل خارجی به تنهایی نمی‌توانند تعیین کنند که ایالات متحده چگونه در سیاست جهان رفتار نماید ولی آنها نفوذ می‌گذارند بر اینکه چگونه تصمیم گیرندگان دست به انتخاب عمل بزنند. در این صورت، آنها یک منبع سیاست خارجی آمریکا هستند. ما توجه خود را به عوامل خارجی در فصول ۶ و ۷ معطوف خواهیم داشت.

## منابع اجتماعی

مقوله منبع اجتماعی متشکل از «آن جنبه های غیر حکومتی یک نظام سیاسی است که بر رفتار خارجی اش تأثیر می‌گذارد. جهت گیری های ارزشی اصلی، درجه یگانگی ملی، و میزان صنعتی شدنش از جمله معدودی از متغیرهای اجتماعی می‌باشند که می‌تواند به محتوای الهامات و سیاستهای خارجی کشور کمک نماید.» (روز نو ۱۹۸۰) این مقوله منبع، توجه را به خصوصیتی از جامعه آمریکایی جلب می‌کند که در روابطش با سایر کشورها تأثیر می‌گذارد.

کسانی که دخالت اوضاع داخلی در شکل گیری سیاست خارجی آمریکا را بسیار قوی تر از شرایط خارجی می‌بینند، بر تأثیر نیروهای درون مقوله اجتماعی تأکید می‌کنند. نوشته رابرت دالک<sup>۲</sup> شیوه آمریکایی سیاست خارجی: سیاست فرهنگی و امور خارجی (۱۹۸۳) و کتاب لورن باریتیز<sup>۳</sup> اثر معکوس: تاریخی از اینکه چگونه فرهنگ آمریکایی ما را به

<sup>۱</sup> Wolfers

<sup>۲</sup> Robert Dallek

<sup>۳</sup> Loren Baritz

ویتنام کشاند و ما را واداشت به نحوی بجنگیم که جنگیدیم (۱۹۸۵) متضمن شرح منسجمی از سیاست خارجی آمریکاست که برپایه توضیحات اجتماعی قرار دارد. منتقدان مارکسیست جدید سیاست خارجی آمریکا که سیستم اقتصاد کاپیتالیستی و نیاز به حفظ بازارهای خارجی برای تقویت اقتصادی آمریکا را نیروی محرک آن قلمداد می‌کنند، بر متغیرهای اجتماعی تاکید می‌ورزند. به طور مشابهی، اگر ما بیاد آوریم که چگونه توسعه ارضی و امپریالیسم در قرن نوزدهم اغلب به بهانه‌ی «سرنوشت ملی» توجیه می‌گردید و این باور که آمریکانیان «ملت برگزیده‌ای» هستند که حائز موهبت الهی گسترش می‌باشند، می‌توان شرح‌های بسیاری را سراغ کرد که توجیهات ایدئولوژیک آمریکاییان را مؤثر بر سیاست‌های این کشور در قبال سایر ملتها می‌داند.

توضیحات درباره رفتار دیپلماتیک بعد از جنگ آمریکا نیز به نحو زیادی متکی بر خصوصیات اجتماعی است. برخی تحلیلگران معتقدند که منابع وسیع طبیعی و وسعت ارضی ایالات متحده، خواسته‌های جهان گرایانه اش را اجتناب ناپذیر ساخت. دیگران سیاست خارجی آمریکا را حاصل فشارهای اعمال شده از سوی گروه‌های ذینفع می‌دانند. گروه‌های ذینفع قومی بخصوص گاهی دارای این اهمیت شناخته می‌شوند که توانایی «کنترل» کردن محتوی و رفتار سیاست آمریکا را نسبت به برخی کشورهای خاص، مانند اسرائیل و کشورهای عربی دارند. به طور مشابهی، غالباً جهت گیری آشکار سیاست خارجی آمریکا در ایام جنگ سرد نسبت داده می‌شود به تئوری‌های برخی از «تخبگان حاکم» مانند تئوری منتسب به رئیس جمهور آیزنهاور در ۱۹۶۱ که «مجتمع نظامی-صنعتی» را دارای نفوذ غیر قابل توجیه بر سیاست گذاری دانست.

چون سیاست خارجی آمریکا عمیقاً و بوضوح ریشه در منابع داخلی دارد، اثر نیروهای اجتماعی به طور بالقوه زیاد است. آنطور که یک تحلیلگر با اشاره بدان استدلال کرد، «برای تغییر سیاست خارجی [آمریکا]، ساختار داخلی‌اش باید تغییر نماید» (ایساک<sup>۱</sup> ۱۹۷۷). تأثیر متغیرهای اجتماعی به طور کامل در فصول ۸ و ۹ شرح خواهد شد.

### منابع حکومتی

ریچارد نیکسون زمانی خاطرنشان ساخت «اگر قرار باشد سیاست خارجی جدیدی برای عصر آتی تعیین نمائیم، باید به دوباره سازی اساسی روندی دست یازیم که سیاست را تعیین می‌کند.» جیمی کارتر این نکته را به کرات در مبارزات انتخابات ریاست جمهوری در ۱۹۷۶

بازگو کرد با این اعتقاد که برای تغییر سیاست، باید نخست دستگاہی را تغییر داد که سیاست را تدوین می‌کند. رونالد ریگان گونه‌ای از همان مطلب را در ۱۹۸۰ ارائه داشت، با این استدلال که بزرگترین شکست‌های سیاسی در گذشته را می‌توان متسوب به «رشد بیش از حد و غیر لازم اندازه حکومت دانست». برنامه «تأسیس مجدد حکومت» بیل کلینتون هم ادامه همان سنت بود که خواستار اجرای موفقانه‌تر سیاستهای داخلی و خارجی بود و اینکه حکومت به طور مؤثرتری کار کند.

شالوده این دیدگاهها مبتنی بر این تصور است که رابطه‌ای بین شیوه‌ای که حکومت ایالات متحده برای اتخاذ تصمیمات سیاست خارجی دنبال می‌کند از یک سو، و محتوای سیاست خارجی آمریکا، از سوی دیگر وجود دارد. غرض اصلی این است که بر سیاست خارجی تأثیر دستگاه حکومتی غالب است. مقوله منبع حکومتی به نوبه ارجاع دارد به «آن بخشهایی از ساختار حکومت که گزینشهای سیاست خارجی تعیین شده توسط تصمیم گیرندگان را تقویت یا محدود می‌سازد.» (روز نو ۱۹۸۰) بدون شک وجوه نظام آمریکایی حکومت مؤثر است بر آنچه ایالات متحده در خارج انجام می‌دهد یا انجام نمی‌دهد. عوامل زیر در شکل‌گیری سیاست خارجی آمریکا دخالت دارند: (۱) قانون اساسی، که مسئولیت نهادی برای تعیین و اجرای سیاست خارجی را میان سه شعبه حکومت تقسیم می‌نماید؛ (۲) تفوق ریاست جمهوری در تعیین سیاست خارجی، که منجر شده است به آنچه اصطلاحاً «ریاست جمهوری سلطنتی» لیندون بی. جانسون و ریچارد ام. نیکسون نامیده می‌شد؛ (۳) بوروکراسی شدن سیاست‌گذاری، که شامل طیفی گسترده از وزارتخانه‌ها و سازمانهای شاخه اجرایی می‌گردد که برای داشتن نقشی در روند سیاست‌گذاری با هم رقابت می‌نمایند؛ (۴) رشد بیش از حد تصور اندازه نهادهای حکومتی، که موجب ساختار متقسم و ناکارآمد تصمیم‌گیری شده است.

متغیرهای حکومتی به احتمال زیاد آنچه را ایالات متحده می‌تواند در خارج انجام دهد و نیز سرعت آن را محدود می‌سازند تا اینکه توانایش را به اقدام نوآورانه و سریع تقویت نمایند. مثلاً بزرگی دستگاه حکومتی و بوروکراتیزه شدن مانع عدول از مشی سیاسی می‌باشد. بر طبق یکی از قوانین معروف پارکینسون<sup>۱</sup>، «نتایج مفید دیپلماسی معمولاً نسبت معکوس با تعداد دیپلماتها دارد» (پارکینسون ۱۹۷۳-۱۹۷۲). آن عوامل در ترکیب با تقسیم قدرت به موجب قانون اساسی بین شعب اجرایی و قانونگذاری حکومت، مصالحه‌ی سیاسی هر چند نسبی را در مقابل نوآوری و تجدید نظر سیاسی ترویج می‌نماید. لذا عوامل حکومتی به طور کلی و نهادهای دموکراتیک به طور اخص توانایی کشور را برای تغییر سریع مسیرش در امور

جهانی محدود می سازند. آن طور که جامعه شناس سیاسی فرانسوی آلکسی دو توکویل (۱۸۳۵-۱۹۶۹) خاطر نشان ساخت «سیاست خارجی کمتر نیازمند کیفیاتی است که دموکراسی حائز آنست بلکه بر عکس خواستار استفاده کامل از تقریباً همگی توانایی و امکاناتی است که دموکراسی فاقد آن است.»

اگر چه ماهیت حکومت آمریکا ذاتاً تأثیری مهم بر سیاست خارجی کشور دارد، باید مراقب بود که بیش از حد بر آن جهت توضیح سیاست خارجی آمریکا تکیه نکرد. مقوله منبع حکومتی بیشتر توجه را به ابزاری که رهبران کشور جهت تحقق مقاصد خاص اتخاذ می نمایند معطوف می دارد تا درباره خود اهداف. از اینرو این منبع بیشتر درباره چگونگی اتخاذ تصمیمات و اجرای آن در نهادهای سیاست گذاری توضیح می دهد تا درباره اینکه چرا هدفهای خاصی در مرحله نخستین انتخاب می شوند. معذک وسایل و مقاصد به طور پیچیده ای در هم تنیده اند، چون وسایل غالباً به صورت جلوه های مهم از مقاصد در می آیند. اثرات متقابل این دو، در برخورد ما با مقوله منبع حکومتی در فصول ۱۰ و ۱۱ و ۱۲ مشهود خواهد شد.

### منابع نقش

ساختار حکومت و نقشهایی که افراد در داخل آن بعهده می گیرند به هم مرتبط است و بر سیاست خارجی آمریکا و در توضیح آن مؤثر است. مقوله منبع نقش دلالت دارد بر تأثیر مقام بر رفتار صاحب مقام. نقشها مهم می باشند زیرا تصمیم گیرندگان بدون تردید تحت تأثیر رفتارهای از لحاظ اجتماعی توصیه شده و هنجارهای از لحاظ حقوقی مجاز مشاغل قرار دارند. چون شغل سیاست گذاران بر رفتارشان مؤثر می باشد. بر آینده های سیاسی بیشتر تحت تأثیر انواع نقشهای سیاست گذاری است تا افراد خاصی که اتفاقاً در زمان مفروضی صاحب آن اقتدار می شوند.

تئوری نقش بیشتر از این جهت به توضیح می پردازد که فرضاً چرا رؤسای جمهور آمریکا زمانیکه متصدی امور می باشند، بیشتر مشابه اسلافشان رفتار می کنند و چرا هریک از آنها وقتی به مقام دست یافت منافع و اهداف آمریکا را با عباراتی آنقدر شبیه به نظرات ساکنان قبلی اداره بیضی شکل نگریسته است. این نظر که مقام، شخص را می سازد چنین بیان گردیده است:

«اگر ما این نظر را بپذیریم ... که برخی اصول اساسی در کانون سیاست خارجی آمریکا قرار دارند، می توانیم استدلال کنیم که بواسطه آن ضرورتها و باورهای اساسی، هر رئیس جمهوری ملزم یا حتی مجبور به رعایت آنهاست. به عبارت دیگر، وی جهت انتخاب گزینشها آزادی اندکی دارد در حالی که شیوه متمایز، شخصیت، تجربه و هدایتش باید نقش و موقعیت

آمریکا را در روابط بین المللی به صورتی که منحصرأ متعلق به اوست شکل دهد. اما چنین معلوم است که رفتار شخص ناشی از عمل کرد خصائل فردی اش نیست بلکه مربوط به مقامی است که عهده دار می باشد و این که صاحب مقام بواسطه ضرورت های بزرگتر منفعت ملی محدود می شود، به نحوی که خصوصیات فردی او را کم اهمیت می سازد.» (پاترسون<sup>۱</sup> ۱۹۷۹، ۹۳)

بنا بر این استدلال، صرف تغییر شخصی که پشت میز در اداره بیضی شکل می نشینند، تغییری اساسی در سیاست های کشور را به دنبال نخواهد آورد. چنین به نظر می رسد که نقشها، نه کیفیات فردی، رفتار را تعیین می کنند. شاید این امر روشن سازد که چرا جیمی کارتر کمتر از آنچه بسیاری از دمکرات ها انتظار داشتند لیبرال بود، چرا رونالد ریگان آنقدر رئیس جمهور محافظه کاری نبود که بسیاری از جمهوری خواهان امید داشته بودند، و چرا بیل کلینتون به نظر می رسید که از یک طرف طیف سیاسی به طرف دیگر در نوسان است.

همچنین مفهوم نقش در توضیح انواع تصمیمات سیاسی سازمان های بوروکراتیک بزرگ مسئول اجرای سیاست خارجی کاربرد دارد. یعنی در توضیح رفتار گروهی نه رفتار فردی. مثلاً ممکن است فشار های ناشی از ایفای نقش منجر به پیروی از تفکر بوروکراسی و تسلیم شدن به نظرات قدیمی سازمان شود. جان کنت گالبرایت<sup>۲</sup> (۱۹۷۱-۱۹۷۰) معتقد بود، «هر بوروکراسی، چه کشوری و چه نظامی، حتی در فقدان رهبری بسیار قدرتمند گرایش به ادامه کارها به سیاق بوروکراتیک گذشته دارد. این موضوعی است با بالاترین درجه اهمیت، موضوعی که اساسی ترین گرایشات در سیاست خارجی ما را توضیح می دهد.» بوضوح چنین گرایشاتی، در سیاست باعث تداوم است تا نوآوری. سیستم با اهمیت قائل شدن برای مطابقت رفتاری، توانایی افراد را جهت تأثیر گذاشتن در سیاست محدود می سازد. بنابراین در هر سطحی از حکومت برای افراد بسیار دشوار است، که با برهم زدن آرامش موجود و چالش تفکر متعارفی از نقش شان بگریزند. به علاوه، عوامل نقش، ناتوانایی رؤسای جمهور در اجرای سیاست های شان توسط سازمان های جا افتاده بوروکراتیک را بیان می دارد که نوعاً منفعت ملی را آنگونه نمی بینند که رؤسای جمهور می نگرند، بلکه در عوض (بنابه تئوری نقش) آن را از منظر خواسته های حوزه ای و ترجیحات سازمانیشان مشاهده می کنند. مضافاً چون سازمان های بوروکراتیک با یگدیگر جهت نفوذ بر برآیندهای سیاسی رقابت می کنند، تصمیم گیری بیش از حد سیاسی شده و گزینش ها پس از چانه زنی بسیار حاصل می آید. لذا، توانایی رئیس جمهور جهت ارائه و تدبیر تغییر سیاسی شدیداً کاهش می یابد و به همان نسبت امکان تغییر جهت سیاسی برای کشوری

<sup>۱</sup> Paterson

<sup>۲</sup> John Kenneth Galbraith



که توسط بوروکراسیهای جدا از هم اداره می‌شود محدود می‌گردد. بنابر این فشار نقش بر نوآوری سیاسی به گونه ای است که مبین مقاومت سیاست خارجی آمریکا نسبت به تغییر است گرچه جهان تغییر می‌یابد.

البته، تعدیلات در سیاست آمریکا رانیز می‌توان تا حدودی به خاطر تغییرات در تعاریف نقش دانست. متصدیان همان نقشهای سیاست گذاری ممکن است آنها را بنحو متفاوتی تفسیر نمایند، و این تفسیرات متنوع تأثیر می‌گذارد بر موضعی که در خصوص موضوعات و نهایتاً بر آییندهای سیاسی اتخاذ می‌کنند. برخی مقامات قلمرو اقتدار خود را گسترده می‌بینند و برخی نسبت به اقدامات همکارانشان (رقبایشان) مدارا می‌کنند. بعضی نقش حکومت را در زندگی خصوصی فضولانه می‌بینند، در حالیکه دیگران آن را محدود کننده می‌نگرند. غالباً این جهت‌گیریهای متفاوت نشان دهنده تفاوت‌های مشربی و حزبی است که به سهولت قابل تفکیک از معنا و ارزشی نیست که افراد برای مناصب سیاسی قائلند. از اینرو می‌توانست، انتظارات از برخی نقشها در حکومت ایالات متحده با توجه به نوع تعریف از نقش، مایه عدم تداوم در خط مشی سیاسی باشد، در حالیکه بقا و حفظ تعریف جا افتاده، منبع تداوم سیاسی خواهد بود. از این جهت منابع نقش و فرد اثر متقابل دارند. آنچه نمی‌تواند توسط منابع نقش توضیح گردد ممکن است توسط منابع فرد بیان شود و بالعکس. ما تأثیری را که نقش‌ها بر روندهای سیاست گذاری خارجی اعمال می‌نمایند در فصل ۱۳ بررسی می‌نمائیم.

### منابع فردی

بالاخره چهارچوب توضیحی ما، خصوصیات فردی تصمیم‌گیران: مهارت، شخصیت، باور و استعدادهای روانی تعیین کننده نوع شخصیت و رفتار فرد را به عنوان پنجمین منبع سیاسی مشخص می‌نماید. مقوله منبع فردی شامل «تمامی وجوهی است - ... ارزشها، استعدادها، تجارب پیشین - که گزینشها یا رفتار سیاسی یک تصمیم‌گیر را از تصمیم‌گیر دیگر متمایز می‌سازد» (روزنو ۱۹۸۰). دیپلماسی وارسته جان فاستر دالس وزیر سابق امور خارجه، حکایت از تربیت سخت‌گیرانه کلیسای مشایخی پروتستان داشت و اینکه چگونه خصائل شخص ممکن است بر اعمال دیپلماسی آمریکا نفوذ بگذارد (نگاه کنید به هالستی<sup>۱</sup> ۱۹۶).

این مقدمه و فرض که صفات فردی تصمیم‌گیر، منبعی از سیاست خارجی آمریکاست بر پایه این اندیشه استوار است که تصمیم‌گیرندگان حائز کیفیات شخصی منحصری می‌باشند که در قبال تغییرات و تعدیلات، به واسطه متغیرهای نقش مقاومت می‌ورزند. پذیرش این

نظریه که هر فردی منحصر به خود است دشوار نمی‌باشد، و این فرض که کیفیات خصوصیات روحی و اخلاقی می‌تواند در نوع تصمیمات متخذة حائز اهمیت باشد نیز قابل قبول است. موارد زیر را ملاحظه نمایید:

□ چرا ایالات متحده بمباران ویتنام شمالی را آنقدر طولانی ادامه داد، در حالی که شواهد روشنی وجود داشت که سیاست بمباران ویتنامیهای شمالی تا حد تسلیم به نتیجه ای نخواهد رسید، مگر مصمم کردن آنها به تداوم جنگ؟ آیا پاسخ نمی‌توانست در این باشد که رئیس جمهور جانسون قادر به پذیرش شکست نبود، اینکه وی نیازی روانی داشت که تصور مثبت از تشخیص درست خودش را حفظ نماید.

□ چرا ایالات متحده آنقدر جسورانه در اجبار اتحاد شوروی به بیرون بردن موشکهایش از کوبا طی ایام بحران موشکی در ۱۹۶۲ اقدام کرد؟ (رئیس جمهور کندی برآورد کرده بود که شانس انهدام هسته‌ای «بین یک به سه و یا دو» بود) کندی بنا به اعتراف خودش، بود توسط نخست وزیر شوروی خروشچف در اجلاس سران ۱۹۶۱ در وین تخفیف و تحقیر شده بود. آیا این امر، غرور کندی را جریحه دار نکرده بود که به خروشچف درسی داده و توانائی خودش را تحت شرایط فشار و سختی بوی نشان بدهد؟ (ما چشم به یکدیگر دوختیم و او بود که اول مژه زد.)

□ چرا وزیر امور خارجه، دالس علناً به چوئن لای از جمهوری خلق چین در کنفرانس ۱۹۵۴ ژنو بی حرمتی کرد، با امتناع از دست دادن به چو که دستش را دراز کرده بود؟ آیا این می‌تواند بدان خاطر باشد که او، رهبر چین را مظهر دکتترین الحادی می‌شناخت که آنقدر مغایر با ارزشهای خودش بود که وی تحقیر آن مظهر را برگزید.

□ آیا اگر ایالات متحده در اواخر سالهای دهه ۱۹۷۰ مبادرت به حمایت از اخلاق گرایسی در جهت حمایت از حقوق بشر کرده بود، کشور تحت رهبری رئیس جمهور، جیمی کارتر، قرار می‌گرفت که معتقد به اصول اخلاقی کلیسای پروتستانی بود؟

□ آیا سبب مدارای دولت بوش در قبال سخت گیریهای سیاسی چین در پی سرکوبی میدان تین آن من در ژوئن ۱۹۸۹ به خاطر آن نبود که رئیس جمهور بوش قبلاً نماینده ایالات متحده در چین بود و روابط شخصی بسیاری با رهبران چین داشت؟

تنوریهایی که بر خصوصیات شخصی رهبران سیاسی تاکید دارد از محبوبیت قابل ملاحظه ای برخوردار است. این تا حدی بخاطر تئوری دمکراتیک است که انتظار دارد افراد منتخب جهت تصدی مقامات عالی دولت مطابق با ترجیحات مورد قبول عمومی، سیاست کشور را ادامه داده یا تغییر دهند. چون سیستم انتخاباتی، داوطلبان و خواهندگان مقام عالی را

و می‌دارد که تاکید نماید چگونه دولت آنها متفاوت از آن مخالفانشان خواهد بود. عادت نامگذاری سیاستهای آمریکا بنام رؤسای جمهور واضح آنها (از جمله دکترینهای مونرو، ترومن، نیکسون) کمک به این تصور می‌کند که افراد در حقیقت دارای اهمیتی می‌باشند. گرایش گسترده در جامعه آمریکا که عظمت را به رؤسای جمهور نسبت دهند، و حتی گاهی به آنها بصورت قهرمان بنگرند تصور مذکور را تقویت می‌کند.

به هر حال، بهمان طریق که توضیحات تک عاملی سیاست خارجی آمریکا مورد تردید است باید از دادن اهمیت بسیار به تأثیر افراد نیز پرهیز کرد. افراد ممکن است مهم باشند، و در برخی از موارد به وضوح دارای اهمیتی قابل ملاحظه هستند، ولی مکانیسمی که از طریق آن افراد بر برآیند سیاست خارجی مؤثر می‌شوند محتملاً بسیار ظریفتر از تصورات عمومی است.

همانطور که فوقاً پیشنهاد شد، یکی از طرقی که متغیرهای فردی می‌توانند مهم باشند، ناشی از تفسیر و برداشت متفاوتی است که اشخاص به نقشهایی که تصدی ایفای آن را دارند می‌دهند. نقشها نیروهای محدود کننده ای هستند که رفتار افراد را صرفنظر از ترجیحات شخصی یا پیشداوریهایشان شکل می‌دهند. مرزهای این محدودیتها به هر حال، تغییر ناپذیر نیست. در عوض اغلب نقشها، بخصوص آنهایی که وابسته به سطوح عالی ساختار حکومتی می‌باشند امکان برداشتهای وسیعی را می‌دهند که غالباً مبتنی بر گزینش فردی می‌باشد. یک شخص ممکن است نقشش را به عنوان امکائی ببیند با اختیارات قابل ملاحظه در انتخاب گزینشهای سیاسی، متصدی دیگری در همان نقش، امکان محدودی را برای مانور می‌بیند.

پس نوع شخص صاحب مقام نیز ممکن است بر شیوه اگر نه محتوای سیاسی تأثیر بگذارد. این امر بویژه در خصوص رئیس جمهور آشکار است. ترومن و آیزنهاور هر دو طرفدار سیاستهای مشابهی بودند، اما چگونه این دو مرد آن سیاستها را دنبال کردند، نشان و علامت سابقه و شخصیت هر کدامشان به ترتیب در آنها مشهود است. همان تضاد را ممکن است بین اسلوب سیاست گذاری رونالد ریگان و جورج بوش مشاهده کرد، حتی با وجود آنکه فرد اخیر الذکر بمدت هشت سال بدون درد سر به عنوان معاون رئیس جمهور خدمت کرد. معذک، توضیح سیاست خارجی آمریکا کامل نخواهد بود مگر آنکه خصوصیات منحصر کسانی که سیاست را تعیین می‌نمایند در نظر گرفته شود. این موضوع بحث فصل ۱۴ را تشکیل می‌دهد.

### منابع چند گانه سیاست خارجی آمریکا

دیدگاه چند علیتی چارچوب تحلیلی ما به وضوح با این مقدمه آغاز می‌شود که ما باید به جاهای مختلفی در جهت کشف ریشه‌های سیاست خارجی آمریکا بنگریم و بما می‌گوید که

به کجاها نظر افکنیم لذا رهنمای مفیدی است به منظور درک سیاست و اینکه چگونه سیاست اتخاذ می‌شود.

روزنو به روشنی، سودمندی و ضرورت تبیین تصمیمات سیاست خارجی ایالات متحده را با ارجاع به عوامل چندگانه نشان می‌دهد، با این پیشنهاد که نفع‌های مؤثر و اساسی در تهاجم ایالات متحده به کوبا در خلیج خوکها را در ۱۹۶۱ مورد بررسی قرار دهیم. این طرح جهت «آزادکردن» جزیره از دست رژیم نوپای کمونیستی در زمان آیزنهاور تهیه شده بود ولی تا اوائل دولت کندی به مورد اجرا گذاشته نشد. این نقشه محصول کار سازمان اطلاعات مرکزی (سیا) بود که ارتش تبعیدیان کوبایی را استخدام و تربیت کرد تا به سرزمین مادریشان حمله برند و اینکه اطلاعات جاسوسی جمع آوری کردند که بر پایه آن، حمله استوار گردید. اطلاعاتی که پیش بینی قیام مردم کوبا علیه رژیم کاسترو را می‌کرد. با توجه به این زمینه روزنو ابراز شگفتی می‌کند درباره آنچه منجر به گزیتش سیاست خارجی متفاوتی گردید.

تا چه حد (تصمیم به پیش رفتن بر طبق نقشه) تابعی از خصوصیات فردی جان اف کندی بود... آیا جوانی اش، تعهدش به اقدام، بستگی اش به حزب دمکرات، اعتماد بنفسش، پیروزی انتخاباتی شانه به شانه اش و نیز امور دیگری در یک قهرست بی انتها، به چنین حمله ای مرتبط بودند و اگر چنین است تا چه حدودی؟ آیا هر رئیس جمهوری که در ۱۹۶۱ زمام امور را در دست می‌گرفت مبادرت به سرنگون کردن رژیم کاسترو می‌کرد؟ اگر چنین است تا چه اندازه توانمندی را باید منسوب به متغیرهای منبعث از نقش نمود؟ فرض کنید که همه چیز درباره شرایط و مقتضیات آوریل ۱۹۶۱ بدون تغییر می بود مگر اینکه وارن هار دینگ یا ریچارد نیکسون در کاخ سفید سکنی داشتند؟ آیا تهاجم بوقوع می‌پیوست؟ یا همه امور را بدون تغییر در نظر بگیرید مگر شکل حکومت را. دامنه تخیل را گسترش داده و ایالات متحده ای را در تصور آورید که دارای سیستم کابینه پارلمانی است با کندی به عنوان نخست وزیر، آیا اقدام نسبت به کوبا هیچ تفاوتی می داشت؟ آیا فشار قوه مقننه منشعب از یک نظام غیر متمرکز سیاست گذاری محرکی بود که درباره کاسترو کاری بکنید و اگر چنین است تا چه حدی این متغیرهای حکومتی نسبت به رفتار خارجی مؤثرند؟ ... یکبار دیگر شکل ریاست جمهوری حکومت را در نظر بگیرید. کندی را چند ماه بعدتر از پیروزی جزئی انتخاباتی اش در مقام ریاست قرار دهید، و فرض کنید وضعیت کوبا در ۱۹۲۱، ۱۹۳۱ یا ۱۹۵۱ اتفاق می افتد. آیا آمریکای خروشان سالهای بیست، آمریکای دوره رکود، یا عصر مک کارتی «بازمه می داد»، «تشویق می کرد»، یا بصورت دیگری درگیر تهاجمی همراه با نیروی پناهندگان می‌شد؟ آخر الامر متغیرهای فردی، نقش، حکومتی و اجتماعی را در تخیل ثابت بگیرید و کوبا را بجای ۹۰ میلی ساحل فلوریدا در ۹۰۰۰ میلی قرار دهید، آیا تهاجم با وجود این صورت می‌گرفت؟ (روزنو ۱۹۸۰، ۱۳۱-۱۳۰)

صرفنظر از پاسخ به این پرسش‌ها غلغل ساده طرح آنها موجب تسهیل درک ما از نیروهای متعدد شکل دهنده سیاست خارجی می‌گردد. علاوه بر آن، کمک می‌کند به شناخت

عواملی که فرضاً در تعیین دیدگاه تصمیم‌گیرندگان، که کوبا یک «مشکل» است دخیل بوده‌اند و مبین اختلافات و تغییرپذیری در شیوهایی است که دولتهای مختلف نسبت به آن مشکل واکنش نشان داده‌اند. بخصوص مورد ماجرای خلیج خوکها، که به طور گسترده‌ای به عنوان «رسوایی» برجسته سیاست خارجی شناخته شد، رفتار آمریکا محققاً از بیش از یک عامل نشأت گرفت و می‌تواند تنها با ارجاع به چندین متغیر توضیح گردد. توضیح تک عاملی کافی نمی‌باشد.

سؤالاتی که در خصوص خلیج خوکها مطرح گردید، سؤالات مشابهی را درباره نیروهای بمیان می‌آورد که الگوهای درازمدت در هدفها و ابزار سیاست خارجی آمریکا را توضیح می‌دهند و نیروهایی که ممکن است آنها را متمایل به تغییر نمایند. مثلاً موضوع غالب در سیاست خارجی آمریکا از زمان جنگ جهانی دوم را بگیرند: سددبندی اتحاد شوروی. همانطور که ما در فصل ۱، خاطرنشان کردیم، هر دولتی از ترومن گرفته تا بوش مخالفتش را با کمونیسم شوروی ابراز داشت و عزم خودش را جهت سد کردن توسعه طلبی اش اعلام نمود. چرا این جهت‌گیری اساسی سیاست خارجی آمریکا در بعد از جنگ جهانی دوم آنقدر بالاتر تغییر می‌ماند؟ چرا تغییر، وقتی که روی داد، آنقدر تدریجی و آنقدر جزئی بود؟

برای پاسخ به این پرسشها ما باید به جاهای گوناگونی سرزنیم. در سطح نظام بین المللی برای مثال ورود سلاحهای هسته‌ای و ترس بعدی انهدام بخاطر حمله هسته‌ای از سوی شوروی موجب گردید که وضع موجود سیاست آمریکا در درجه اول بمنظور مقابله با این ترس همه جانبه طرح ریزی شود. آیا ایالات متحده به طور متفاوتی اقدام می‌کرد، اگر اوضاع و احوال بین المللی متفاوت بوده بود؟ اگر اتحاد شوروی به موقعیت ابرقدرتی دست نیافته بود چه می‌شد؟ آیا سبب می‌شد که ترس بازدارنده‌ای که جنگی بین ایالات متحده و اتحاد شوروی هر دو طرف را نابود خواهد ساخت رفع گردد؟ یا آیا چه می‌شد اگر زوال قدرت شوروی و رد کمونیسم خیلی زودتر بوقوع می‌پیوست؟ شاید استمرار تهدید شوروی بود که سیاست بین‌المللی را برای دهه‌ها رنگ بخشید که هدف شوروی ستیزی را به سیاست خارجی آمریکا در بعد از جنگ جهانی دوم وارد و آن را سیاست دائمی و غالب ساخت.

یا در نظر بگیرید که آیا اشتغال ذهنی مدید با کمونیسم اتحاد شوروی می‌توانست آنقدر طولانی دوام بیاورد، اگر احساسات ناسیونالیستی در داخل جامعه آمریکا کاستی می‌گرفت یا اگر عموم مردم آمریکا بدون ترس از دشمنان خارجی، علیه میزان بالای مصارف نظامی ایام صلح طغیان می‌کردند. و بهمین ترتیب سؤال کنیم آیا سیاست خارجی آمریکا ممکن بود در سالهای

۱۹۵۰ دگرگون شود اگر تاکتیکهای ضد کمونیستی، ساحره‌گیری<sup>۱</sup> سناتور جوزف مک کارتی انجام نمی‌گرفت کوتاه مدتی بعد از اینکه نیروهای کمونیست در ۱۹۴۹ در چین به قدرت رسیدند، آنچه که بسیاری آمریکائیان به عنوان نفع شوری به زیان آمریکا تلقی کردند. یا در عوض برگردیم بسوی بخش حکومتی: آیا سیاست خارجی آمریکا سریعتر تغییر نکرده بود اگر سیاست گذاری خارجی تحت سلطه اداره ریاست جمهوری قرار نگرفته بود. اگر در عوض موازنه بین شعب مجریه و مقننه (مقرر در قانون اساسی) در سراسر سالهای ۱۹۶۰ حفظ شده بود؟ در واقع آیا سیاست خارجی آمریکا متفاوت و انعطاف پذیرتر بوده می بود اگر «دلاوران جنگ سرد»<sup>۲</sup> درونی ترین حلقه مشاوران ریاست جمهوری را در سالهای ۱۹۵۰ و سالهای ۱۹۶۰ در دست نگرفته بودند و اگر کارمندان سابقه دار و حرفه ای در داخل بوروکراسی امور خارجی، نقطه نظر واحدشان را مورد چالش قرار داده بودند. و سپس در نظر گیرید آیا سیاست خارجی آمریکا ممکن نبود که از دست جمودت موضع طولانی مدت ضد کمونیستی اش خلاص می‌گردید اگر تعصب ایدئولوژیک در قبال فشارهای نای از نقش انجام وظیفه برای انطباق کاهش یافته بود. آیا تصمیمات حاصله بعد از ۱۹۴۷ متفاوت بوده بود اگر نقشهای تصمیم گیری کمتر سازمان یافته و بیشتر انعطاف پذیر بود و با حمایت بیشتر از افکار متنوع تشویق می‌گردید؟ آیا ممکن نبود که سیاست گذاران آمریکا به طور فعالانه تری در صد رفتن بسوی «ماورای سدبندی» پیش از اواخر سالهای ۱۹۸۰ باشند، اگر نقشهای سیاست گذاری که برنامه ریزی درازمدت تری را اجازه می‌داد و ترس کمتری در پاسخ به امکانات جدید داشت قبلاً تعیین نشده بود؟

نهایتاً دورنمایی فرضی برای تغییر در سیاست آمریکا را در نظر بگیرید اگر افراد دیگری طی این مدت قدرت را در اختیار می‌گرفتند. آیا سنگ بنای سیاست بعد از جنگ آمریکا آنقدر شدیداً ضد کمونیست می بود اگر فرانکلین روزولت چهارمین دوره اش را در مقام ریاست جمهوری پایان می برد؛ اگر ادلای استیونسون<sup>۳</sup> و وزیر امور خارجه مورد نظرش، نه آیزنهاور و دالس، مسئول سیاست خارجی آمریکا طی سالهای ۱۹۵۰ می بودند؛ اگر کوشش کندی برای بهبود روابط با شوروی توسط گلوله یک قاتل خاتمه نیافته بود؛ اگر هوبرت همفری<sup>۴</sup> توانسته بود ۴۰۰۰۰۰ رای اضافی را در ۱۹۶۸ بدست آورد. لازم برای اینکه نه نیکسون، بلکه وی رئیس

<sup>۱</sup> غرض سیاست تفتیش عقاید (Witch-hunting) سناتور مک کارتی است در مورد کارمندان عالیرتبه و نویسندگان جراید و اسانید دانشگاهها و غیره. م

<sup>۲</sup> Cold Warriors

<sup>۳</sup> Adli Stevenson

<sup>۴</sup> Hubert Humphrey

جمهور گردد؛ اگر دعوت جورج مک گاورن<sup>۱</sup> از آمریکا که «به خانه باز آی» برای وی ریاست جمهوری را تحصیل کرده بود؛ اگر هنری «اسکوپ» جاکسون<sup>۲</sup>، نه جیمی کارتر، در ۱۹۷۶ جانشین جerald فورد<sup>۳</sup> شده بود؛ یا اگر تلاش رونالد ریگان برای بیرون راندن جیمی کارتر از مقام در ۱۹۸۵ شکست خورده بود؟ سیاست خارجی چه رنگی می داشته بود اگر انتخابات ۱۹۸۸ مسئولیت ریاست جمهوری را در دستان مایکل دوکاکیس<sup>۴</sup> به عوض جورج بوش می گذاشت؟

غرض از طرح این وضعیتهای فرضی اینست که بپرسیم آیا حضور مقامات مختلف با شخصیتها، نیازهای روانی، و ترجیحات سیاسی مختلف ممکن بود که تفاوتی در توانایی ایالات متحده برای تنظیم سیاستهای جدید در قبال اتحاد شوروی بگذارد. آیا سایر افراد نتیجه متفاوتی را بوجود می آوردند؟ آیا ممکن بود که جنگ سرد خیلی زودتر خاتمه یابد اگر فرد دیگری که متصدی اداره بیضی شکل بود، سیاست مقابله جویی نظامی مورد قبول رونالد ریگان طی دوره اول ریاست جمهوری اش را کنار می گذاشت؟ یا آیا این موضع حاصلی بود از ضدیت شخصی ریگان نسبت به کمونیسم - گامی مهم در خاتمه دادن به مقابله جویی جهانی.

با رفتن به ورای جنگ سرد، آیا واکنش ایالات متحده نسبت به حمله عراق به کویت همان گونه می بود اگر بیل کلینتون - نخستین رئیس جمهور آمریکا که بعد از جنگ جهانی دوم متولد شده و سالهای شکل گیری جوانی اش طی جنگ ویتنام گذشت، بجای جورج بوش در کاخ سفید می بود که خلبان جنگنده نیروی دریایی در جنگ جهانی دوم بوده بود؟ یا آیا کلینتون نیز مسئولیتهای ریاست جمهوری را چنان می دید که وی را با سرسختی در جهت چالشی نظامی در مقابل تجاوز عراق قرار می داد؟

سئوالات «چه می شد اگر» بندرت قابل پاسخ گویی است. پرسیدن آنها به هر حال ایجاد آگاهی از مشکل پی جویی علت و معلول را می کند. همانطور که ما را وادار می سازد که نفوذهای و امکانات متفاوت را در نظر بگیریم. از اینرو برای پاسخ گفتن مختصر به سؤال «چرا ایالات متحده به نحوه ای عمل کرده که در مورد سیاست خارجی اش اقدام نموده است؟» محتاج به بررسی هر یک از منابع اصلی می باشیم. به طور جمعی اینها بسیاری از محدودیتها و انگیزه هایی را مشخص می کند که سیاست گذاران خارجی آمریکا با آن مواجه می باشند. لذا شناختی نسبت به این عوامل را فراهم می آورد که تداوم و تغییر در روابط خارجی آمریکا با دیگران را افزایش می دهند.

<sup>1</sup> George Mc Govern

<sup>2</sup> Henry "Scoop" Jackson

<sup>3</sup> Gerald Ford

<sup>4</sup> Michael Dukakis

با درک اینکه هر مقوله منبع، برخی محدودیتها را بر آزادی عمل تصمیم گیرندگان وارد می آورد، ما بررسی خود را براساس نظمی از بالا به پایین با توجه به دلالت مکانی<sup>۱</sup> هر مقوله توضیحی انجام می دهیم. بعد از توصیف و تفسیر الگوهای سیاست خارجی آمریکا در فصول ۳ و ۴ و ۵ ما توجه خود را نخست به محیط خارجی (بخش سوم) معطوف می کنیم، جامع ترین مقولات مؤثر بر تصمیم گیرندگان، سپس به بررسی منابع اجتماعی (بخش چهارم) و آنگاه مسیر خود را طی می کنیم بجایی که در آن نظام سیاسی آمریکا برای سیاست گذاری خارجی سازمان می یابد (بخش پنجم). از آنجا ما توجه را بار دیگر معطوف به منابع نقش می کنیم (بخش ششم). که بعضاً ناشی از، و دقیقاً وابسته به تشکیلات حکومتی است. آخر الامر، ما اهمیت شخصیت ها، ترجیحات و پیشداوریها را در توضیح نتایج سیاست خارجی مورد ملاحظه قرار می دهیم (بخش هفتم).

با ملاحظه منابع خارجی، اجتماعی، حکومتی، نقش و فردی سیاست آمریکا به طور مستقل، می توانیم تأثیر علیتی را که هر یک بر رفتار آمریکا در قبال بقیه جهان اعمال می نماید، مورد بررسی قرار دهیم. تحلیل ما نشان خواهد داد که برخی عوامل در برخی موارد مهمتر از دیگران هستند. به طور مثال، افراد احتمال می رود که بخصوص در شرایط بحران مهم باشند و کنگره محتملاً خیلی در «سیاست ساختاری»<sup>۲</sup> دخیل است. جائیکه هم گروههای ذینفع و عناصر دائمی بوروکراسی سیاست خارجی نفوذ قابل ملاحظه ای وارد می آورند (ریپلی و فرانکلین ۱۹۹۱)<sup>۳</sup>. از اینرو غیر ممکن است که به طور قاطعی تعیین نمود کدام منبع سیاست خارجی توانمندترین در توضیح و تعیین سیاست می باشد، درست همانگونه که توضیحات تک عاملی سیاست خارجی آمریکا ذاتاً مورد تردید است. در فصل ۱۵ جائیکه ما آینده سیاست خارجی آمریکا را مورد تحقیق قرار می دهیم، با وجود این به پیش بینی درباره چگونگی روابط میان منابع سیاست خارجی آمریکا خواهیم پرداخت که احتمالاً بر مسیرش در هزاره نو تأثیر می گذارد.

## حواشی

۱) یک) از آنجا که فرضیه ها، در واقع تنها انتظارات و پیش بینی ها می باشند، لازمست که با آزمایش تجربی تأیید شوند قبل از اینکه بتوان درباره اعتبارشان جهت عمومیت بخشیدن اعتماد نمود.

<sup>۱</sup> Spatial Magnitude

<sup>۲</sup> Structural Policy

<sup>۳</sup> Ripley and Franklin



دو) در عمل تمایز قائل شدن بین منابع «سیستمی» و «خارجی» سیاست خارجی مفید است. مورد اولی ویژگیهای میانگین یا کلی محیط بین المللی است (مثلاً امکان اتحاد یا جنگ) که تمامی کشورها نه فقط ایالات متحده در آن ذیسهیم هستند. مورد اخیر الذکر روابط بین کشورهای خاص (مثلاً اقدامات متقابل بین ایالات متحده و روسیه) می باشد. با در نظر داشتن این تمایز، شرح و تفصیل مقوله منبع خارجی در فصول ۶ و ۷ در وهله نخست بر توضیحات خارجی تا سیستمی سیاست خارجی آمریکا تاکید خواهد داشت.

### توصیه برای مطالعات بیشتر

- Evangelista, Matthew. "Issue-Area and Foreign Policy Revisited," *International Organization*, (Winter, 1989): 147-71.
- Hermann, Charles F. Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy, *International Studies Quarterly* 34 (March 1990): 3-21.
- Hermann, Charles F., Charles W. Kegley, Jr., and James N. Rosenau, eds. *New Directions in Study of Foreign Policy*. Boston: Allen and Unwin, 1987.
- Hogan, Michael J., and Thomas G. Paterson, eds. *Explaining the History of American Foreign Relations*. New York: Cambridge, 1991.
- Mastanduno, Michael, David A. Lake, and G. John Ikenberry. "Toward a Realist Theory State Action," *International Studies Quarterly* 33 (December 1989): 457-74.
- Neack, Laura, Jeanne A.K. Hey, and Patrick J. Haney, eds. *Foreign Policy Analysis: Continuity and Change in Its Second Generation*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1995.
- Pierson, Paul, "When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change," *World Politics* 45 (July 1992): 595-628.
- Rosenau, James N. "Pre-theories and Theories of Foreign Policy," pp. 115-69 in *The Scientific Study of Foreign Policy*, rev. ed. New York: Nichols, 1980.
- Smith, Steven M. *Foreign Policy Adaptation*. New York: Nichols, 1981.
- Zelikow, Philip. "Foreign Policy Engineering: From Theory to Practice and Back Again," *International Security* 18 (Spring 1994): 143-71.

## فصل سوم

# قدرت و اصول: اهداف سیاست خارجی آمریکا در

## زمینه تاریخی

«من تغییری در سیاست نمی‌بینم، فقط شرایط تغییر می‌کنند.»

(وزیر امور خارجه کوئینسی آدامس<sup>۱</sup>، ۱۸۲۳)

«آرزوهایی که بسیاری امروز برای نظم نوین جهانی دارند ممکن است همان اندازه

ناچا باشد که باورهای سالهای ۱۹۲۰ که جنگ را منسوخ می‌دانست.»

(جیمز بی. استینبرگ<sup>۲</sup>، رئیس ستاد برنامه‌ریزی

سیاسی، وزارت امور خارجه ایالات متحده، ۱۹۹۴)

صلح و رفاه، ثبات و امنیت، دموکراسی و دفاع، اینها ارزشها و منافع دائمی سیاست خارجی آمریکا می‌باشند. آزادی از اجبار دیگران، مزیت بازرگانی، ترویج افکار و آرمانهای آمریکایی از جمله اهداف ثابت سیاست خارجی، وابسته به آن ارزشها و منافع هستند. انزواجویی و بین‌المللی‌گرایی سیاستهای رقیبی هستند که کشور طی تاریخ دویست ساله‌اش آنها را به عنوان ابزار نیل به مقاصد سیاسی آزموده است. از لحاظ تاریخی این استراتژیها نیز با آرمانگرایی و واقعگرایی تنیده شده است، یعنی تصورات متضادی از طبیعت بشر، از سیاست بین‌الملل و انگیزه‌های سیاست خارجی کشورها، و از مشکلات و امیدها برای نیل به نظم جهانی عادلانه و صلح آمیز.

طی جنگ جهانی اول، وودرو ویلسون اصول منطقی آرمانگرایی را برشته نظم کشید، که خلاصه آن را طی نطقی مشهور در برابر کنگره در ژانویه ۱۹۱۸، متضمن چهارده اصل بیان داشت. آنها عبارت بودند از دعوت به دیپلماسی آشکار، آزادی دریاها، رفع موانع تجاری، حق تعیین سرنوشت، خلع سلاح عمومی و مهمتر از همه مطرود دانستن سیستم موازنه قدرت سیاست بین‌المللی، «ترتیبی از قدرت و سوء ظن و وحشت»، به جای سیستم امنیت جمعی مقرر در یک سازمان بین‌المللی. در جامعه ملل، طبق سیستمی که ویلسون در نظر داشت، دولت‌ها خودشان را متعهد می‌کردند که جهت مقابله با تجاوز توسط هر کشوری و هر جا و

<sup>۱</sup> John Quincy Adams

<sup>۲</sup> James B. Steinberg

هروقت که روی دهد، به یکدیگر پیوندند. بعلاوه، افکار انقلابی ویلسون خواستار نظم نوین جهانی ای کاملاً متفاوت از تجارب کشورهای اروپایی بود که اینک خسته از چهار سال جنگ تلخ از رمق رفته بودند.

تاریخ خونین اروپا، رهبرانش را واداشت که نه آرمانگرایی را به عنوان رهیافتی نسبت به سیاست خارجی و مشکل جنگ، بلکه در عوض واقعگرایی سیاسی را بپذیرند. برای آنان سیاست واقعی *Realpolitik*، آنگونه که واقعگرایی گاهی خوانده می‌شود، متناسب با سیاستی خارجی مبتنی بر محاسبات منطقی قدرت و منفعت ملی بود. این رهیافت براساس فلسفه سیاسی نظریه پرداز ایتالیایی قرن شانزدهم، نیکولو ماکیاولی<sup>۱</sup> استوار بود، که در رساله اش شهریار بر برآوردهای سیاسی مبتنی بر منفعت، حزم، و جسارت بالاتر از هر چیز دیگری، بخصوص اخلاق تاکید می‌کند. دستورات اخلاقی مانند «ساختن جهانی امن برای دموکراسی» آنطور که ویلسون با ورود ایالات متحده به جنگ جهانی اول در طلبش بود، با تفکر واقعگرایانه در تضاد است. بنحو مشابهی، «واقعگرایان به جنگ به عنوان حالت طبیعی امور می‌نگرند تا نتیجه امری که می‌تواند متناسب به شرایط و اوضاع تاریخی، رهبران خبیث، نظامهای اجتماعی سیاسی ناقص یا کمبود آموزش و تفاهم بین المللی باشد» (هالستی ۱۹۹۵)<sup>۲</sup>. برعکس، «فکر نظم جهانی ویلسون از ایمان آمریکائیان به سرشت ضرورتاً مسالمت جوی بشر و هماهنگی باطنی جهان سرچشمه می‌گرفت. این اعتقاد بر آن بود که کشورهای دموکراتیک ذاتاً مسالمت جو هستند؛ مردمی که حق تعیین سرنوشت به آنها اعطا شده دیگر دلیلی برای جنگیدن یا سرکوب دیگران ندارند. زمانی که تمامی مردم گیتی از برکت صلح و دموکراسی برخوردار شوند، آنان مطمئناً جهت دفاع از غنیمتشان بپا خواهند خاست.» (کیسنیجر ۱۹۹۴)

تاریخ آمریکا و سیاست خارجی آن هیچگاه فارغ از بحث میان آرمانگرایان و واقعگرایان یا از مجادله درباره نقش آرمانها و منافع خودی در سیاست خارجی کشور نبوده است. آنطور که یک سیاست گذار سابق اخیراً نوشت، «ما و بریتانیائها ... هنوز اختلاف داریم درباره اینکه آیا سیاست خارجی یک دموکراسی باید در درجه نخست نگران ساختار و پویایی سیاست جهان، موازنه قوا و موجبات جنگ باشد، یا اینکه ما باید این موضوعات خطرناک و بی‌روح را برای افراد کم‌فضیلت‌تر و بدگمان‌تر بگذاریم و فقط توجه خود را معطوف به درستی و صحت عملکرد آزادی و دموکراسی بنمائیم» (روستو<sup>۳</sup> ۱۹۹۳)

<sup>۱</sup> Niccolo Machiavelli

<sup>۲</sup> Rostow

پایان جنگ سرد بر آتش این مناقشه مستمر روغن بیشتری ریخته است. درهم شکستن صلح بین المللی در سالهای ۱۹۳۰ و شروع جنگ سرد بین دموکراسیهای سرمایه داری و کمونیسم شوروی بنظر می رسد که درستی نظرات و برداشتهای واقعگرایی را در برابر بی اعتباری و نفی نظرات آرمانگرایانه به اثبات رساند. واقعگرایی با خواست و توجه به قدرت و منافع ملی بهتر سازگار بود و با «واقعیات» جهانی تقسیم شده مطابقت داشت. سیاست خارجی آمریکا در عمل غالباً شبیه سیاست سایر قدرتها بنظر می آمد، چون زور نظامی و مداخله را ابزار سودمند دولتمداری در جنگ با خصمی یافت که بنیادهایی را که کشور بر آن استوار بود به چالش گرفته بود. به هر حال، آرمانگرایی ویلسونی هرگز کاملاً خاموش نشد، و اکنون بطور عمده ای با منطق سیاست واقعی رقابت می کند. همچنانکه کشور بار دیگر در تلاش آنست که نقش قدرت و اصول را در جهانی که لیبرالیسم و دموکراسی بر مارکسیسم - لینینیسم و کمونیسم شوروی پیروز شده مشخص نماید. همچنین این مساله مطرح است که آیا کشور باید کماکان موضع فعالانه ای را در جهان دنبال کند یا به انزواجویی بازگردد.

در بخش دوم سیاست خارجی آمریکا: الگو و روند ما به بررسی اهداف سیاست خارجی آمریکا در جریان تاریخ کشور و استراتژیهای و تاکتیکهای بکاررفته جهت تحقق آنها می پردازیم. در این فصل ما با نگاهی مختصر به فلسفه و رفتار ملت آغاز می کنیم آنگونه که ابتدائاً در طلب تضمین استقلالش بود و سپس گسترش یافت تا به صورت کشوری قاره ای و نهایتاً به صورت قدرتی امپراطوری در آمد. طی این دوره، انزواجویی تفکر غالب بود (اگر چه همیشه با عمل همراه نبود)، و خودش را در دوره بین دو جنگ جهانی این قرن باز هم مسلط ساخت، اما ایالات متحده علیرغم هشدارهای انزواجویانه در فواصل دوره ها به صورتی فعال در سیاست اروپایی موازنه قوا شرکت جست. این زمان بین المللی گرایی بود، در واقع فعال گرایی جهانی، چنان بود که ایالات متحده، نه مانند دهه های بعد از جنگ جهانی اول، بلکه بنحو فعالانه ای در پی تعیین ساختار صلح و امنیت جهان برآمده بود. ما با ملاحظه اصول و اهداف سیاست خارجی آمریکا نتیجه می گیریم که هنوز آن آرمانها جهت تفوق در عصر بعد از جنگ سرد رقابت می نمایند و یکبار دیگر چگونگی مبارزه بین واقعگرایی و آرمانگرایی، بین قدرت و اصول، بحث معاصر درباره خردمندی و درایت دخالت جهانی یا کناره جویی را شکل می بخشد. ما تحقیق خود را نسبت به اهداف و ابزار سیاست خارجی آمریکا در فصول ۵ و ۴ دنبال می کنیم. در آنجا ما در درجه اول توجه را به عروج آمریکا به جهان گرایی در دهه های بعد از جنگ جهانی دوم معطوف داشته و بررسی می کنیم که چگونه زور نظامی و مداخله جویی در خدمت اهداف سیاست خارجی آمریکا قرار گرفتند.

آرمانها و نفع خودی، ۱۷۷۶-۱۹۴۱

توسعه جویی، امپریالیسم و انزوا جویی

دو انگیزه محرک مهاجران مستعمره نشین بود که دو قرن پیش به آمریکا آمدند: «مزایای مادی و امیدهای آرمانشهری» گیلبرت<sup>۱</sup> ۱۹۶۱. رهایی از قید انگلستان و بنحو گسترده تری، از توطئه‌های دولتهای بزرگ اروپایی برای تحقق آن خواسته‌ها ضروری بود. توماس پین رساله نویس انقلابی که به خاطر کتابش *عقل سلیم*<sup>۲</sup> شهرت یافت، ابراز حیرت و هراس کرد که «چرا آمریکا، باید وارد تمام جنگهای دیگران شود بدون پرسش از خود که آیا این اقدام صحیح است یا غلط، یا چنین دخالتی را می‌خواهد یا نه.» بذر عدم دخالت و انزواجویی در چنین محیطی کاشته شد. پین بار دیگر می‌گوید: «منافع واقعی آمریکا در این است که خود را از منازعات اروپا برکنار دارد، و این امر با پیوندش به بریتانیا هرگز تحقق نخواهد یافت، چه، آمریکا به صورت وزنه ای در ترازوی سیاست بریتانیا در خواهد آمد.»

پین همچنین نگران بود که آزادی در معرض خطر است. «دنیای جدید به صورت پناهگاهی برای عاشقان تحت آزار آزادیهای مدنی و مذهبی در آمده بود، در حالیکه در انگلستان یک دربار فاسد و بی ایمان، متجاوز به آزادی است، و در سایر جاهای دنیای قدیم اصلاً آزادی وجود ندارد. آمریکائیان از اینروی به عنوان نگاهدارندگان شعله لرزان آزادی محسوب می‌شوند.» (هانت<sup>۳</sup> ۱۹۸۷). وقتی ملت جدید با این دیدگاه به دنیا بنگرد که بنحوی متفاوت از دیگران است، «شهری بر بالای تپه»، شگفت نیست که رونالد ریگان دو قرن بعدتر بگوید: حمایت از آزادی وظیفه ای است که هیچ رهبر آمریکایی تاکنون از قبول آن امتناع نورزیده است.

جان آدامس، یکی دیگر از میهن پرستان انقلابی، بعدها نوشت که «ماباید خودمان را تا به آنجا که ممکن است دورتر و با فاصله ای بعیدتر از همه سیاستها و جنگهای اروپا نگاهداریم.» جورج واشنگتن آن دلیل و منطق همیشگی در اسطوره سیاسی کشور را گرامی داشته بود که در نطق خداحافظی اش به ملت هشدار داد که «از اتحادهای دائمی با هر بخشی از جهان خارج اجتناب ورزید.» وی پرسید، «چرا باید سرنوشتمان با بخشی از اروپا پیوند داده و صلح و رفاهمان را گرفتار مصائب جاه طلبی، رقابت، متافع، تلون یا بوالهوسی اروپاییها سازیم؟» وی نگران بود که شرکت در سیاست موازنه قوا با حکومتهای غیر قابل اعتماد و خود

<sup>۱</sup> Gillbert<sup>۲</sup> Common Sense<sup>۳</sup> Hunt

کامه اروپایی ممکن است موجب بروز خطر در خارج، و از دست رفتن دموکراسی در داخل گردد. اگر کشور وارد معامله متقابل با حکومت‌های فاسد گردد خودش نیز همانند آنان خواهد شد. خوابیدن با سگ بیدار شدن با کنه است. به هر حال تعجب اینکه، اتحادی با فرانسه لازم‌های مهم در تضمین توفیق انقلابیون آمریکایی بود که در پی کسب فرصتی جهت دنبال کردن مزایای مادی و امیدهای آرمائی بودند.

### هامیلتون، جفرسون، و قاره گرایی آمریکا

با تحصیل آزادی، اینک آمریکائیان جدید باید آن را حفظ می‌کردند. توماس جفرسون و الکساندرها میلتن مواضعی متفاوت را جهت مقابله با چالش و هدایت کشور، و رای وضع موجود، بسوی عظمت ارائه دادند<sup>(۱)</sup>. جفرسون، وزیر امور خارجه واشنگتن و سومین رئیس جمهور، صیانت از آزادی را والاترین هدف کشور جدید می‌دانست. برای وی سیاست کناره گیری، انزو/جویی، بهترین طریق حفظ و ترقی ملت به عنوان مردمی آزاد بود. وی نگرانی واشنگتن را هنگامیکه ایالات متحده مواجه با دومین جنگ با بریتانیا بود چنین منعکس کرد: «ما بخصوص باید دعا کنیم که دولت‌های اروپایی آنقدر در مقابل هم و برضد یکدیگر قرار گیرند که امنیت خودشان مستلزم حضور تمامی نیروهایشان در داخل باشد و سایر قسمتهای گیتی را بدون آشفتن آرامش بحالت خود بگذارند».

جفرسون بر آن بود که تجارت خارجی برای تضمین بازارها جهت صادرات کشاورزی آمریکا و واردات اساسی ضروری است. لذا وی آماده مذاکره برای معاهدات بازرگانی با دیگران و حفظ امکان تجارت کشور بود. «به هر حال برای نیل به مقصود مذکور، کشور به چیزی بیش از تعدادی دیپلمات و یک نیروی دریایی کوچک احتیاج نداشت. تامین یک نیروی دریایی همانند آنچه کشورهای بزرگ اروپا حائز می‌باشند تلف ساختن احماقانه و شیرانه انرژیهای هموطنانم خواهد بود.» (هانت ۱۹۸۷)

هامیلتون نخستین وزیر خزانه داری، نسخه کاملاً متفاوتی را تجویز، و با این تصورات راجع به طبیعت بشر آغاز کرد که در دیدگاه واقعگرایی کلاسیک، محوری بود و به گفته خودش «آدمها جاه طلب، کینه جو و درنده خو هستند.» هامیلتون با بدبینی نتیجه گرفت که «جنگ قانون زندگی است. دولتها نیز نه کمتر از آدمها مجبور به نزاع بر سر ابزار قدیمی جاه طلبی: ثروت و افتخار می‌باشند.» (هان<sup>۱</sup> ۱۹۸۷). از اینرو چون قدرت و نفع خودی بر سیاست جهانی غالب است، اهداف سیاست خارجی آمریکا روشن بودند، توسعه قابلیت‌های لازم که ایالات

متحده را قادر سازد (بار دیگر به عبارات خود هامیلتون) تا «در تدبیر نظام امور آمریکا حاکم و مافوق باشد ... و بتواند شرایط ارتباط بین دنیای قدیم و دنیای جدید را بدخلخواه تعیین نماید!»

تأثیر فوری هامیلتون بر زندگی سیاسی آمریکا خاتمه یافت هنگامیکه وی در دولتی با آرون بار در ۱۸۰۴ بشدت مجروح شد، ولی نفوذ افکارش بر سیاست خارجی و داخلی و نیاز متصوره به رهبری قوه مجریه ای مقتدر ادامه یافت. مثلاً به عنوان رئیس جمهور، جفرسون خودش به شیوه های هامیلتون عمل کرد: وی تهدید به اتحادی با بریتانیا کرد بمنظور مقابله با تصرف مجدد سرزمین لوئیزیانا توسط فرانسه که بموجب معاهده پاریس ۱۷۶۳ به اسپانیا واگذار گردیده بود و با تحصیل آن تهدید به گرفتن فلوریدا از اسپانیا کرد. قدرت ریاست جمهوری نیز بهمین نسبت رشد و افزایش یافت.

جفرسون بیشتر نسبت به بندر نیواورلئانز علاقمند بود تا تمامی سرزمین لوئیزیانا، بمنظور ترویج و توسعه سوداگری، ولی توسعه ارضی ایالات متحده در نیم قرن بعد از خرید سرزمین وسیع آبرفت رودخانه میسی سی پی که بنام پادشاه فرانسه نامگذاری شد کماکان ادامه یافت. سپس فلوریدا و بخشهایی از کانادا ضمیمه شد، که در پی آن انضمام تکزاس، شمال غرب پاسیفیک و کالیفرنیا و بخشهایی از چندین ایالات دیگر در جنوبی ایالات متحده کنونی بود. جنگ با مکزیک که توسط رئیس جمهور جیمز ک. پولک<sup>۱</sup> آغاز گردید منجر به تجزیه سرزمین وسیع کالیفرنیا از مکزیک شد. تهدید به اقدام نظامی بر سر ایالت اورگون کمک به افزودن شمال غرب به کشور جدید نمود. روحیه توسعه طلبی که بر انگیزنده این ماجراهاست در شعارها و التهابات سیاسی طرفدارانشان منعکس می باشد. در ۱۸۴۶، مثلاً ویلیام اچ. سوارد<sup>۲</sup> که بعداً وزیر امور خارجه شد، وعده کرد که من دست بکار دادن مالکیت قاره آمریکا و کنترل جهان بشما خواهم شد.»

تا نیمه این قرن ایالات متحده از یک اقیانوس تا اقیانوس درخشان دیگر توسعه یافت (نگاه کنید به نقشه ۱-۳). در این روند، به هر حال جنگ بر سر چگونگی رفتار با بردگان در سرزمینهای تازه تحصیل شده، سیاست و جامعه آمریکا را دچار تفرقه کرد. چهار سال جنگ داخلی پیشرفت «سرنوشت معلوم» آمریکا را بحال تعلیق در آورد (باوری رایج که سرنوشت آمریکا اینست که در سراسر قاره گسترش یابد). این جنگ همچنین سبب بیشترین تلفات نسبت به هر منازعه دیگری در تاریخ ملت گردید.

<sup>۱</sup> James k. Polk

<sup>۲</sup> William H. Seward

## کشوری مجزا

با آغاز سال ۱۷۹۶، جنگهای ناپلئونی سراسر اروپا را برای تقریباً دو دهه به تناوب در خود گرفت. اگر چه جنگ ۱۸۱۲، در عرصه آمریکای شمالی منازعه، ایالات متحده را در رقابت اروپائیان برای «قدرت و افتخار» وارد ساخت ولی در سالهای بعد از فیصله اروپایی آن در کنگره وین، شاهد انزوا جویی آمریکا گردید که هم‌نوا با این اعتقاد بود که «مزیت الهی، نتیجه‌ای متصور از خردمندی ملی و فضیلت برتر آمریکا» است (سرفاتی<sup>۱</sup> ۱۹۷۲).



نقشه ۱-۳ تولد کشوری قاره‌ای: توسعه ارضی ایالات متحده تا نیمه قرن نوزدهم

منبع: والتر لافبر «آمریکا: سیاست خارجی آمریکا در داخل و خارج» چاپ دوم، (نیویورک: نورتون،

۱۹۹۴)، ص ۱۳۲

در ۱۸۲۳، رئیس‌جمهور جیمز مونرو<sup>۲</sup> بر آن شد که با فاصله گرفتن از مناقشات جاری اروپا، ایالات متحده را از توطئه‌ها برکنار دارد. وی در پیامی به کنگره اعلام داشت که نیمکره غربی از تعدی و تجاوز اروپا برکنار می‌ماند. «ما مرهون روابط حسنه و مودت آمیز موجود بین ایالات متحده و کشورهای [اروپایی] بوده و اعلام می‌داریم که هر کوششی از جانب آنها برای

<sup>1</sup> Serfaty

<sup>2</sup> James Monroe



توسعه نفوذشان بر بخشی از این قاره را به عنوان امری خطرناک نسبت به صلح و ایمنی خودمان تلقی خواهیم کرد.» این چیزی است که بعداً به عنوان دکترین مونرو شهرت یافت، در واقع گفته می‌شد که دنیای نو دیگر تابع همان نیروهای استعماری اروپا نخواهد بود، که در آن زمان توجه اندکی نسبت به آن معطوف شد. بیانیه مونرو بعداً نقش مهمی را در تعیین مداخلات آمریکا در سراسر نیمکره ایفا کرد. طی قرن نوزدهم این بیانیه کماکان و بطور عمده‌ای تفکر در باب نقش و مسئولیتهای ایالات متحده نسبت به همسایگانش در نیمکره را شکل می‌داد.

رابطه پنهانی با قدرتهای خارجی، مبارزه بین شمال و جنوب را طی جنگ داخلی تشدید کرد. ولی بعد از آن ملت به درون روی آورد. الگویی که طی قرن بیستم بارها تکرار شد. به هر حال با آنکه توجه به بازسازی معطوف گشت، اما شوق و نیروی توسعه طلبی ادامه یافت. آلاسکا در سالهای ۱۸۶۰ از روسیه خریداری شد و آمریکائیان بومی در غرب بطور مرتب تحت انقیاد قرار می‌گرفتند و در همان حال ایالات متحده سلطه قاره ای خود را مستحکم می‌کرد. این سرنوشت معلوم کمی بیشتر از حسن تعبیر صرف و عبارتی نیکو برای سیاست اخراج و نابودی آمریکائیان بومی و تحقق سیاستی بود که در فرهنگ لغت معاصر، «ملتهای بدون دولت» بشمار می‌روند. از آن بعد مدافعان توسعه طلبی شدیداً چشم طمع به کوبا، آمریکای لاتین، هاوایی و بسیاری از سرزمینهای آسیایی داشتند. به هر حال، تا پایان قرن نوزدهم، ایالات متحده سرنوشت معلومش را در ورای قاره آمریکا شمالی در جستجوی یک امپراتوری اعمال نکرد. تا آن زمان، اخلاق گرایی دقیقاً با مفهوم و برداشت آمریکائیان آمیخته شده بود که آنها ملتی مجزا و علیحده، ملتی با نقش ویژه و رسالتی خاص در سیاست جهان هستند.

سرنوشت معلوم متضمن این اعتقاد بود که آمریکائیان اغراض والاتری را در جهان نسبت به دیگران دارند که باید انجام دهند. اغراضشان نه فقط کسب مزیتی ویژه بلکه همچنین مسئولیتی مخصوص بود، یعنی حفظ آزادی فردی، و ترویج آزادی. آن هدف به بهترین نحو با انزوای جمهوری آمریکا از بقیه جهان تامین می‌گردید نه با دخالت کردن در آن.

در قرن بیستم ترویج دموکراتیک، «ایمن ساختن جهان برای دموکراسی» بر سیاست خارجی آمریکا غالب می‌شود، ولی در قرن نوزدهم، سیاست خارجی در پی آزادی فردی بود. برابری و دموکراسی بطور شاخصی در برنامه کلی اش نبودند. دموکراسی دلالت دارد بر روندهای سیاسی بر مبنای «مبارزات آزاد انتخاباتی توسط احزابی که بموجب حق رای عمومی جهت کنترل مراکز مؤثر حکومت، آزادانه سازمان یافته اند» (تی. اسمیت<sup>۱</sup>، ۱۹۹۴). آزادی (لیبرتی) [آزادی فردی] و لیبرالیسم (جانبداری از آزادی فردی) توجه را معطوف به آزادی فردی می‌کند

(نگاه کنید همچنین به فصل ۸). در اینجا تفاوتها مهم می‌باشند. چون لیبرتی ممکن است وجود داشته باشد و قتیکه دموکراسی وجود ندارد (اگر چه عکس آن غیر محتمل است). از اینرو لیبرالهای اروپایی در زمان تاسیس آمریکا ضرورتاً دموکرات نبودند. «خواسته آنان لیبرتی بود نه برابری، مخالفتشان با دموکراسی مبتنی بود بر نگرانی و ترس از عوام – توده بیسواد و برانگیخته شده ای که نمی داند چگونه باید حکومت کرد و اینکه دولت را به دست جباری واگذار می‌کند که وعده برابری با خلع مالکیت از ید صاحبان ملک می دهد» (تی. اسمیت ۱۹۹۴). بنابراین جای شگفتی نیست، که در اوائل جمهوری آمریکا، حقوق مالکیت معلوم می داشت که چه کسی باید رای دهد و چه کسی حق رای ندارد. تا سالهای ۱۸۳۰، زمان انتخاب اندر و جاکسون، ایالات متحده را نمی‌توان بطور خاص یک دموکراسی نامید. در آن زمان آلکسی دو توکویل، یک جامعه شناس سیاسی فرانسوی رساله مشهورش را تحت عنوان **دموکراسی در آمریکا** چاپ کرد. که در آن وی منحصر بفرد بودن آمریکا را در جامعه ملتها توصیف نمود. با عطف توجه به نقشی که مردم عادی در روندهای سیاسی ایفا می‌کردند. اگر توکویل یک دهه قبل از آن به آمریکا رسیده بود، شرح و توصیف وی ممکن نبود آنقدر هوشمندانه باشد» (تی. اسمیت، ۱۹۹۴). در واقع مساله حقوق مالکیت، کشور را برای ربع قرن دیگر متوقف می ساخت.

اگرچه جمهوری آمریکا در نخستین قرنش، قهرمان آزادی (لیبرتی) به شمار می رفت، اما رهیافتش غیر فعال و منفعلانه بود. با آنکه می خواست همانند سر مشقی عمل کند و «بمثابه نورافکنی در خصوص آزادی باشد» و به دنیا نشان دهد که چگونه جامعه ای آزاد باید امورش را اداره کند و خودش را به صورت نمونه ای حفظ کند که دیگران از وی تقلید کنند، ولی ایالات متحده این مسئولیت را برای گیتی **بعده نگرفت**. حتی بنام آزادی، نمی خواست که مروج اصلاح بین المللی باشد و شیوه زندگی اش را به دیگران تحمیل کند. وزیر امور خارجه جان کوینسی آدامس<sup>۱</sup> نقش مناسب جهانی کشور را طی نطقی که غالباً مورد استناد واقع می‌شود در ۴ ژوئیه ۱۸۲۱ چنین توضیح داد:

«هر کجا استاندارد آزادی و استقلال استقرار یابد یا برقرار شود، آنجا در قلب (آمریکا) جای دارد که همراه با طلب رحمت و دعای او نیز خواهد بود. ولی آمریکا در جستجوی انهدام غولها به خارج از کشور نخواهد رفت. آرزومند و خواستار آزادی و استقلال همه می‌باشد. آمریکا حامی و قهرمان کشور خودش می‌باشد. وی رسالت و هدف کلی اش را با استمرار دعوت و مسالمت توصیه می‌کند [در غیر اینصورت] ممکن است خودکامه جهان شود و دیگر فرمانروای روح خودش نیز نخواهد بود. (همچنین نگاه کنید به کنان ۱۹۹۵)»

<sup>۱</sup> Quincy Adams

به هر حال کشور درگیر شد و آرمانها در ادراک و تشخیص خط مشی دولت تأثیر گذاشت. منفعت خودی اعمال قدرت را توصیه می‌کرد. بحرانها و درگیریهای نظامی با قدرتهای اروپایی و آمریکائیان بومی مرتب تکرار می‌شد، چون کشور در سراسر قاره گسترش می‌یافت. از آنجا که در سایر جاها قاعده یکجانبه‌گرایی بود نه اقدام در هماهنگی با دیگران. ایالات متحده نیز به تنهایی موجب تولد لیبریا در سالهای ۱۸۲۰ گردید، درهای ژاپن را بروی روابط بازرگانی در سالهای ۱۸۵۰ گشود و تقلا کرد تا ساموآ را در سالهای ۱۸۸۰ کنترل نماید. سپس در ۱۸۹۵، بنا به دکترین خود اعلام کرده مونرو، در منازعه ای بر سر ونزوئلا حق خودش را علیه بریتانیا خواستار گردید. ایالات متحده اکنون بنحوی مؤثر مدعی بود که به تنهایی از تفوق و برتری در نیمکره غربی برخوردار است و مشهود بود که توانایی اثبات ادعایش را داشت. در دهه های بعد از جنگ داخلی، ایالات متحده به صورت قدرت صنعتی بزرگ جهان ظاهر شد. در سال ۱۹۰۰ وی بریتانیای کبیر را به عنوان تولید کننده برجسته ذغال سنگ، آهن، فولاد و منسوجات پشت سر نهاده بود. «فزون بر آن، نهضت بزرگ الحاق در ۱۸۹۷ صنعت آمریکا را تبدیل به بزرگترین در جهان کرد» (مک کورمیک<sup>۱</sup> ۱۹۸۹). برای ایالات متحده عرصه آماده می‌شد تا خرقه بریتانیا را به عنوان قدرت اقتصادی برجسته جهان، قانون گذار و یک سلطه‌گر جهانی بر تن نماید.

### انزواجویی در محاصره: امپریالیسم و مداخله جویی

مورخان دیپلماتیک برای «روزنامه نگاری متعصبانه زرد» (مطبوعات احساساتی) به خاطر نقشی که در برانگیختن ایالات متحده جهت اعلان جنگ علیه اسپانیا در ۱۸۹۸ داشت، اهمیت قائل می‌شوند<sup>(۳)</sup>. در حقیقت انگیزه‌های متعددی که همه حول کوبا دور میزد- که برای چندین سال در طغیان و شورش علیه اسپانیا بود- سبب گردید که رئیس جمهور ویلیام مک کینلی<sup>۲</sup> اجازه کنگره را جهت کاربرد زور برای خاتمه بخشیدن به جنگ در کوبا کسب نماید. انگیزه نمایندگان از نگرانیهای انساندوستانه تا منافع بازرگانی و احساسات روبه افزایش توسعه طلبی، گسترده بود. سناتور آلبرت بوریج<sup>۳</sup>، مثلاً در سخنانش در ۱۸۹۸، در اشاره به آمریکائیان از آنها به عنوان «نژادی فاتح» یاد کرد. وی تأکید ورزید «ما باید از سرنوشتمان اطاعت و بازارهای جدید و در صورت ضرورت سرزمینهای جدید را اشغال کنیم».

<sup>۱</sup> Mc Cormick

<sup>۲</sup> William Mc Kinley

<sup>۳</sup> Albert Beveridge

با پیروزی در «جنگ کوچک با شکوه» علیه اسپانیا، ایالات متحده به هدفی بسیار مهم، حکمفرمایی بر کوبا رسید. همچنین به صورت قدرتی امپراتوری در آمد. فیلی پین اینک سرزمین مستعمره در اقیانوس آرام بود، همراه با هائیتی که در ۱۸۹۸ به صورت سرزمین ایالات متحده در آمده بود. پرتوریکو و گوام نیز به امپراتوری جدید ملحق گشتند. ایالات متحده به ناگهان تبدیل به قدرت بزرگی شد. لذا جنگ اسپانیا - آمریکا را بطور خاص می توان به عنوان نقطه عطفی در سیاست خارجی آمریکا نگریست، چه، عصر جدیدی را در روابط آمریکا با بقیه جهان گشود.

مک کنیلی از انضمام آشکار کوبا اجتناب ورزید، ولی فیلی پین گزینش رنج آورتری را پیش آورد. مک کنیلی اصولاً علاقمند به تصاحب بندر مانیل بود و درباره مشکل حکومت بر مردم فیلی پین نگران بود. داستان مشهوری است که چگونه مک کنیلی تصمیم به استعمار فیلی پین گرفت بنا به اظهاراتش در برابر رهبران کلیسا:

«من در داخل کاخ سفید شبها بطور پیایی تا نیمه شب قدم می زدم؛ و شرمندہ نیستم که بگویم ... که زانو می زدم و برای روشنی و هدایت خداوند متعال را عبادت می کردم و یک شب آن هدایت بمن الهام شد ... دیگر تردیدی نبود جز اینکه تمامی فیلی پین را تصرف کرد و مردم فیلی پینو را آموزش داد و آنها را به عنوان آدمهای برابر متمدن ساخت ... و سپس من برخواب رفتم و ... براحتی خوابیدم» (نقل شده در لافابر<sup>۱</sup> ۱۹۹۴، ۲۱۳)

گرچه مورخان نسبت به صحت این داستان تردید دارند، معهذا انکار نمی کنند که ایالات متحده از آن ببعد به سیاستی روی آورد که تا زمان حاضر کماکان باقی است. گرچه بانی دموکراسی شدن مطمح نظر بود ولی نخست لازم بود که شورش مردم فیلی پین را خواباند، که جنگی چهارساله و خونین از کار در آمد، «اولین از جمله بسیاری از جنگهای انقلابی که ایالات متحده در قرن بیستم جنگید» (لافابر ۱۹۹۴). فقط بعد از آن بود که ایالات متحده خودش را با روندهای سیاسی داخلی فیلی پین علاقمند نشان داد. توجه به توسعه سیاسی فیلی پین به معنای ارتقاء دموکراسیک، نه فقط آزادی تجریدی اینک مورد توجه آمریکا قرار گرفت (تی. اسمیت ۱۹۹۴).

برای دولت مک کنیلی همچنین به خاطر پیشبرد منافع آمریکا در چین باید اعتباری قائل شد. در ۱۸۹۹ جان هی<sup>۲</sup>، وزیر امور خارجه مک کنیلی بر آن شد تا حمایت اروپا را برای سیاست سنتی قرن نوزدهم آمریکا (یکجانبه گرایی) راجع به رقابت آزاد جهت تجارت با چین، یعنی سیاست درهای باز نسبت به چین جلب کند. در ۱۹۰۰ وی به قدرتهای اروپایی در

<sup>۱</sup> Lafeber

<sup>۲</sup> John Hay

دومین یادداشت خود متضمن درهای باز متذکر شد که ایالات متحده تقسیم چین به «مناطق نفوذ» را تحمل نخواهد کرد، و تمامیت ارضی چین باید محترم شمرده شود. این امر از جانب برخی به عنوان بیان منافع رو به رشد بازرگانی ایالات متحده تلقی گردید و از سوی دیگران به مثابه بیانی از اخلاق گرایی و ناپختگی آمریکا درباره سیاست موازنه قوا نگریسته شد، درهای باز همچنین مبتنی بر دریافتی واقعگرایانه از حدود قدرت آمریکا بود. هی، خودش به عباراتی که الکساندر هامیلتون مسلماً تأیید می‌کرد به مک کنیلی توصیه کرد: ضعف ذاتی موضع ما در این است که ما نمی‌خواهیم چین را خودمان به یغما ببریم و افکار عمومی بما اجازه مداخله ارتش را برای جلوگیری از غارت چین توسط دیگران نمی‌دهد. بعلاوه، ما ارتش نداریم. سخن مطبوعات درباره موضع اخلاقی برتر ما، که اختیار دیکته کردن به دنیا را می‌دهد صرفاً حرف مفتی است.» (نقل شده در لافابر ۱۹۹۴).

در انتخابات ۱۹۰۰ موضوعات سیاست خارجی بنحو بارزی مطرح بود، ویلیام جنینگز بریان<sup>۱</sup>، نامزد حزب دمکرات و سپس وودرو ویلسون وزیر امور خارجه، شعارهای ضد امپریالیستی را سر می‌دادند. تئودور (تدی) روزولت، معاون رئیس جمهور مک کنیلی که با هم مبارزه انتخاباتی می‌کردند، قهرمان امپریالیسم بود. روزولت در اوائل دولت مک کنیلی در وزارت نیروی دریایی خدمت کرده بود، در آنجا با کاپیتان آلفرد ماهان آشنا شد، یکی از متفکران اولیه استراتژیک جغرافیای سیاسی، که توسعه قدرت دریایی را به عنوان راهی بسوی عظمت آمریکا میدانست. وقتی گلوله یک قاتل، مک کنیلی را بخاک انداخت روزولت ریاست جمهوری را بدست گرفت. تیراندازی فقط یک روز بعد از آن روی داد که مک کنیلی در نطقی راجع به نقش جهانی جدید آمریکا مدعی شد که «انزواجویی دیگر نه ممکن است و نه مطلوب».

از روزولت به عنوان کسی که به آرامی سخن می‌گفت و چماق بزرگی به همراه داشت، یاد می‌شود. او که فرمانده «سوارکاران شجاع» طی جنگ اسپانیا - آمریکا بود از طرفداران نیروی دریایی قدرتمند به شمار می‌رفت. ریاست جمهوری روزولت (۱۹۰۹-۱۹۰۱) به خاطر یک رشته از قدرت طلبی ها و مداخلات، عمدتاً در آمریکای لاتین متمایز است. ایالات متحده، هائیتی را وادار ساخت که بدهی هایش به قدرتهای اروپایی را تصفیه کند، شورش در پاناما را مشتعل ساخت تا استقلالش را از کلمبیا کسب و حق آمریکا را بر پیرامون کانال تامین کند، تحت حمایت مالی را بر جمهوری دومینیکن تحمیل کرد، و کوبا را اشغال نمود. روزولت همچنین جهت خاتمه جنگ روس و ژاپن (۱۹۰۵-۱۹۰۴) میانجی‌گری نمود، که از آن معرکه

<sup>۱</sup> William Jennings Bryan

ژاپن به صورت قدرت مسلط و متجاوز خاور دور سر بر آورد، و بعد از آن موافقت کرد سیاست درهای باز در چین، خواسته و منافع اساسی آمریکا، را حفظ کند.

بسیاری از اقدامات خاص روزولت بعداً با توجه به تفسیر تبعی اش از دکترین مونرو توجیه شدند. در ۱۹۰۴ در پاسخ به آشفتگی و بحران اقتصادی در جمهوری دومینیکن، به تهدید علیه دخالت خارجی پرداخت، روزولت به کنگره اعلام داشت که «اتکای ایالات متحده به دکترین مونرو ممکن است ایالات متحده را وادار سازد که هر اندازه از روی بی میلی ... قدرت پلیس بین المللی را اعمال نماید. به هر حال، در حقیقت نتیجه گیری روزولت خیلی فراتر از نیات اولیه مونرو رفت (لافر ۱۹۹۴). ایالات متحده اینک مخالف با انقلابهای آمریکای لاتین بود، نه پشتیبان آن. آمریکا مداخله اروپا در امور نیمکره غربی را بر نمی تابید و تنها مداخله خودش را برسمیت می شناخت. قدرت آمریکا را جهت سرپرستی امور اقتصادی نیمکره به کار برد. و اینک نیروی نظامی را برای انتظام امور نیمکره مورد استفاده قرار داد، نه مانند مونرو که ضرورتی برای قدرت نمایی نظامی نمی دید. لذا تفسیر تبعی روزولت در مورد دکترین مونرو صحنه را آماده ساخت جهت عصری نو در روابط ایالات متحده با همسایگان جنوبیش، که اغلب آنها از بزرگی همسایه شمالی بیزاری می جستند.

گفتار و کردار روزولت با اصول عقاید واقعگرایی سیاسی جهت یک امریکای امپریال که با سده جدید مواجه بود بخوبی سازگاری داشت. در واقع، روزولت نخستین رئیس جمهور ایالات متحده است که بدون ابهام اصول سیاست قدرت را اختیار کرد که از دیدگاه واقعگرایانه سیاست بین المللی، محوری می باشد. هنری کیسینجر، یکی از واقعگرایان برجسته، رهیافت سیاست خارجی روزولت را با حالتی تأیید آمیز چنین توصیف می کند:

«روزولت همانند اسلافش، به نقش رحمت آمیز آمریکا در جهان اعتقاد داشت. ولی بر خلاف آنان، بر آن بود که منافع واقعی سیاست خارجی آمریکا، خیلی بیش از سود عدم درگیری است. روزولت با این مقدمه منطقی آغاز کرد که ایالات متحده قدرتی است مانند هر قدرت دیگری، نه اینکه تنها جسم بگانه فضائل باشد. اگر منافعش با منافع سایر کشورها تصادم پیدا نماید، آمریکا مکلف خواهد بود که با قدرت جهت غلبه بر آنها اقدام کند. ... هیچ رئیس جمهور دیگری نقش جهانی آمریکا را اینقدر کامل بنا بر شرایط منفعت ملی، و به نحو جامع با توازن قوا تعیین نکرد. (کیسینجر ۱۹۹۴، ۳۹-۳۸)»

سیاستهای روزولت و فرضیات پایه ای آن بطور بارزی با ادراکات لیبرالیسم ویلسونی مغایرت داشت. «از دیدگاه ویلسون، حقوق جهانی و نه تعادل، قابلیت اعتماد ملی و نه منافع ملی خود تعیین کرده، بنیادهای نظم بین المللی بودند... هیچ چیزی روزولت را به اندازه اصول پرسروصدایی که نه قدرت و نه اراده پشتیبان اجرای آنها بود، آزار نداد (کیسینجر ۱۹۹۴).

آنتور که کیسینجر میگوید روزولت همچنین ویلسون را متهم به بازی با احساسات انزواجویی کرد که به انتخاب مجددش در ۱۹۱۶ انجامید. ولی او ادامه می‌دهد که «سیاست ویلسون کاملاً در جهت مخالف انزوا جویی بود. آنچه ویلسون اعلام می‌داشت عقب نشینی آمریکا از جهان نبود بلکه کاربرد جهانی ارزشهایش و گاهی تعهد آمریکا به اشاعه آنها بود.» از اینرو ویلسون «آنچه را که به صورت خرد متعارف آمریکایی از زمان جفرسون در آمده بود مجدداً باز می‌گفت، اما آنرا در خدمت یک ایدئولوژی جهانی قرار داد ... رسالت ویژه آمریکا فراتر از امور روزمره دیپلماسی است و آن را وامی‌دارد که به صورت چراغ راهنمای آزادی برای بقیه نوع بشر باشد» (کیسینجر ۱۹۹۴) (چهار).

دیپلماسی دلار معرف دوره‌ای از ۱۹۰۰ تا ۱۹۳۱ می‌باشد. چون منافع تجاری آمریکا در حوزه کارائیب و آمریکای مرکزی به ناگهان افزایش یافت، ایالات متحده جهت حفظ آن به نمایش قدرت پرداخت. تاکتیکهای مداخله جویانه روزولت توسط جانشینش، ویلیام هووارد تافت<sup>۱</sup>، که زمانی سیاستهای دولتش را به عنوان «جایگزین ساختن دلار به جای گلوله» توصیف کرد، ادامه یافت. از اینقرار اصطلاح «دیپلماسی دلار» معمول شد.

با انتخاب ویلسون تغییر اندکی روی داد، آنتور که داده‌ها در چکیده ۱-۳ روشن میدارد (همچنین نگاه کنید به فرامکین b ۱۹۹۴). تازمان بروز جنگ در اروپا، ویلسون وقتش مصروف چالشهای سیاست خارجی در چین، مکزیک و کارائیب شد، اغلب جهت نیل به مقاصدش متوسل به مداخله نظامی می‌گردید. «با این عزم که به سایر ملتها کمک کند که دموکراتیک شوند و به نوعی انتظام یابند، ویلسون خود به صورت بزرگترین مداخله جوی نظامی در تاریخ آمریکا در آمد. تا زمانی که وی ریاست جمهوری را در ۱۹۲۱ ترک گفت، اعزام سربازان را بداخل روسیه و به قریب نیم دو جین از کشورهای آمریکای لاتین اجازه داده بود» (لافبر ۱۹۹۴). مداخله یقیناً با آرمانگرایی ویلسونی متغایر نبود، ولی از بعضی لحاظ شکست آن را نشان می‌داد. والتر لافبر مورخ (۱۹۹۴) خاطر نشان می‌سازد که «ویلسون انتخابات، تغییر واقعی، نظم و عدم مداخلات خارجی را می‌خواست. همه را در آن واحد می‌خواست.» «وی هرگز نفهمید چگونه چنین معجزه‌ای را عملی سازد.»

در مه ۱۹۱۵ یک زیر دریایی آلمانی، لوسی تانیا<sup>۲</sup> افتخار خطوط تجارت دریایی بریتانیا را با اژدر مورد حمله قرار داد. تقریباً ۱۲۰۰ نفر منجمله ۱۲۸ آمریکایی جان خود را از دست دادند. حمله مذکور بحرانی را بویژه در ایالات متحده بوجود آورد که در خصوص موضوع حقوق

<sup>۱</sup> William Howard Taft

<sup>۲</sup> Lusitania

بیطرفی در دریاهای آزاد حساس بود. اینک توجه ویلسون از آسیا و نیمکره غربی معطوف به اروپا گردید، که نهایتاً منجر به دعوتش جهت نظام جدید امنیت دسته جمعی شد تا جایگزین موازنه قوایی که مستعد جنگ افروزی بود و سایر اصلاحات بنیادی در روابط بین المللی گردد. کوششهای ویلسون جهت تحقق آرمانهایش طی حیاتش منجر به شکست شد. امتناع سنای ایالات متحده از تأیید موافقتنامه صلح ورسای و همچنین عضویت ایالات متحده در جامعه ملل، بخصوص شکست شخصی نابود کننده ای برای ویلسون بود. بدون مشارکت آمریکا، خود جامعه نیز محتوم به شکست بود.

### چکیده ۱-۳

سپیده هزاره جدید: کاربرد قوای مسلح آمریکا در خارج از کشوری دولتهای

روزولت، تافت، ویلسون ۱۹۲۱-۱۹۰۱

#### تئودور روزولت

۱۹۰۱ کلمبیا (ایالت پاناما)، سربازان ایالات متحده به قصد حفظ اموال آمریکا، خطوط ترانزیت در منطقه کانال طی آشوبهای انقلابی را باز نگاه می‌دارند.

۱۹۰۲ کلمبیا سربازان ایالات متحده به حفظ جان و مال آمریکائیان در بوکاس دل تورو طی جنگ داخلی می‌پردازند.

۱۹۰۲ کلمبیا (ایالت پاناما) سربازان ایالات متحده جهت برقراری و اداره خطوط راه آهن و جلوگیری از ورود سربازان کلمبیایی به پاناما مورد استفاده قرار می‌گیرند.

۱۹۰۳ هبندوراس قوای ایالات متحده از کنسولگری آمریکا در پورتو کورتز حفاظت می‌نمایند.

۱۹۰۳ جمهوری دومی نیکن تفنگداران دریایی در سانتو دو مینگو جهت حفظ منافع آمریکا وارد می‌شوند.

۱۹۰۳ سوریه قوای ایالات متحده جهت حفظ کنسولگری وارد بیروت می‌شوند.

۱۹۰۳-۱۹۰۴ حبشه حضور تفنگداران دریایی برای حفظ سرکنسول ایالات متحده در ایام مذاکرات معاهده.

۱۹۱۴-۱۹۰۳ پاناما حضور قوای ایالات متحده جهت حفظ منافع و جان آمریکائیان در پی انقلاب برای استقلال جهت ساختن کانال پاناما.



**۱۹۰۴ جمهوری دومی نیکن** قوای آمریکایی و بریتانیایی، منطقه ای غیر جنگی ایجاد و منافع و جان آمریکائیان را طی جنگهای انقلابی حفظ می کنند.

**۱۹۰۴ طنجه، مراکش.** گارد تفنگداران دریایی جهت حفظ سرکنسول وارد می شود.

**۱۹۰۴ پاناما.** سربازان ایالات متحده جهت حفظ جان و مال آمریکائیان در آنکون طی مدت تهدید به شورش استقرار می یابند.

**۱۹۰۴-۱۹۰۵ کره.** یک گارد تفنگدار دریایی به منظور حفاظت از هیات آمریکایی در ایام جنگ روس و ژاپن به سئول فرستاده می شود.

**۱۹۰۶-۱۹۰۹ کوبا** قوای ایالات متحده درصدد اعاده نظم، حمایت از خارجیان و استقرار حکومت با ثبات بر می آیند.

**۱۹۰۷ هندوراس** سربازان ایالات متحده به حفاظت از منافع آمریکا در تروخیلو، سیبا، پورتو کورتز، سانپدرو، لاگونا و چولوما طی جنگ بین هندوراس و نیکاراگوا می پردازند.

### **ویلیام هووارد تافت**

**۱۹۱۰ نیکاراگوا** قوای ایالات متحده منافع آمریکا در بلوفیلدز را حفاظت می کنند.

**۱۹۱۱ هندوراس** سربازان آمریکایی جهت حفاظت از جان و منافع آمریکائیان در ایام جنگ داخلی استقرار می یابند.

**۱۹۱۱ چین** سربازان ایالات متحده به سبب انقلاب ناسیونالیستی به نقاط گوناگون چین اعزام می شوند.

**۱۹۱۲ هندوراس.** ایالات متحده نیروی اندکی را به طور موقت به پورتو کورتز اعزام می دارد.

**۱۹۱۲ پاناما.** سربازان ایالات متحده بر انتخابات پاناما خارج از منطقه کانال نظارت می نمایند.

**۱۹۱۲ کوبا.** قوای ایالات متحده به حفظ منافع آمریکا در استان اوربنت و هاوانا می پردازند.

**۱۹۱۲ چین.** سربازان ایالات متحده جان و منافع آمریکائیان را طی ایام فعالیتهای انقلابی تأمین می کنند.

**۱۹۱۲ ترکیه.** قوای ایالات متحده به تأمین امنیت هیات آمریکایی در قسطنطنیه طی جنگ بالکان می پردازد.

قدرت و اصول: اهداف سیاسی خارجی آمریکا در زمینه تاریخی/ ۵۹

۱۹۲۵-۱۹۱۲ نیکاراگوا. قوای ایالات متحده جهت حفظ منافع آمریکا اعزام شده و جهت ترویج صلح و ثبات در آنجا می‌مانند.  
۱۹۴۱-۱۹۱۲ چین. سربازان ایالات متحده در استمرار تامین حفاظت بدنبال بی‌نظمی‌هایی که با شورش کومین تانگ آغاز گردید درگیر می‌شوند.

### وودرو ویلسون

۱۹۱۳ مکزیک. تفنگداران دریایی ایالات متحده شهروندان آمریکا و سایرین را تخلیه می‌کنند.

۱۹۱۴ هائیتی. قوای ایالات متحده از اتباع آمریکا حفاظت می‌کنند.  
۱۹۱۴ جمهوری دومی نیکن. قوای ایالات متحده به حفاظت از پورتو پلاتا و شهر سانتو دومینگو می‌پردازند.

۱۹۱۷-۱۹۱۴ مکزیک. جنگهای اعلام نشده آمریکا - مکزیک.  
۱۹۳۴-۱۹۱۵ هائیتی. قوای ایالات متحده طی ایام خطر شورش به حفظ امنیت می‌پردازند.

۱۹۱۶ چین. قوای ایالات متحده جهت ممانعت از غارت اموال آمریکائیان در نانکینگ وارد می‌شوند.  
۱۹۲۴-۱۹۱۶ جمهوری دومی نیکن. قوای ایالات متحده طی ایام تهدید سخت شورش نظم را تامین می‌نمایند.

۱۹۱۷ چین. سربازان ایالات متحده جهت حفظ جان آمریکائیان در چونگ کینگ مستقر می‌شوند.

۱۹۱۸-۱۹۱۷ آلمان و اتریش - مجارستان. جنگ جهانی اول.  
۱۹۲۲-۱۹۱۷ کوبا. قوای ایالات متحده به حفظ منافع آمریکا طی شورش و بعد از آن می‌پردازند.

۱۹۱۹-۱۹۱۸ مکزیک. سربازان ایالات متحده در تعقیب راهزنان وارد مکزیک شده و با سربازان مکزیکی در نوگالس جنگ می‌نمایند.  
۱۹۲۰-۱۹۱۸ پاناما. سربازان ایالات متحده به عنوان پلیس طی ایام بی‌نظمی‌ها و اختلالات انتخاباتی و بعد از آن عمل می‌کنند.

۱۹۲۰-۱۹۱۸ روسیه شوروی. سربازان ایالات متحده جهت حفظ کنسولگری آمریکا در ولادی ووستوک وارد و به عنوان بخشی از قوای اشغالگر متفقین آنجا باقی می‌مانند؛ بعداً سربازان آمریکایی در آرخانگل در پاسخ به انقلاب بلشویکی مداخله می‌کنند.

۱۹۱۹ دالماسی. قوای ایالات متحده به عنوان پلیس در اختلاف بین ایتالیاییها و صربها وارد عمل می‌شوند.

۱۹۱۹ ترکیه. تفنگداران دریایی ایالات متحده جهت حفظ کنسولگری آمریکا در قسطنطنیه طی اشغال آن توسط یونانیها عمل می‌کنند.

۱۹۱۹ هندوراس. سربازان ایالات متحده به حفظ نظم طی مبارزات انقلابی می‌پردازند.

۱۹۲۰ چین. سربازان ایالات متحده به حفظ جان آمریکاییان طی اغتشاشات در کیوکیانگ می‌پردازند.

۱۹۲۰ گواتمالا. سربازان ایالات متحده به حفظ جان هیات آمریکایی و منافع آن دست می‌زنند.

۱۹۲۲-۱۹۲۰ روسیه (سبیری). تفنگداران دریایی جهت حفظ ایستگاه رادیویی و اموال ایالات متحده در جزیره متعلق به روسیه در خلیج ولادیووستک فرستاده می‌شوند.

منبع: برگرفته شده از الن سی. کولی، «موارد استفاده از قوای مسلح ایالات متحده در خارج از کشور ۱۹۹۳-۱۷۷۸»، گزارش سی آر اس برای کنگره ۷ اکتبر ۱۹۹۳.

با وجود این، اصول آرمانگرایی ویلسونی، آنطور که ما یاد آور شدیم، هرگز از میان نرفت. در واقع مورخ نامدار والتر لافبر (۱۹۹۴) می‌نویسد که ویلسون نخستین رئیس جمهور آمریکا بود که با «انفجار کامل انقلابات قرن بیستم مواجه شد.» و اینکه «واکنشهایش سبب گردید که سیاستهایش با نفوذترین در سیاست خارجی قرن بیستم آمریکا باشد. ویلسون گرایی به صورت اصطلاحی در آمد جهت توصیف سیاستهای بعدی که تاکید بر بین المللی گرایی، اخلاق گرایی داشت و اینکه معطوف به توسعه دموکراسی بود.» ما در حدود پایان این فصل باردیگر به آن برداشت و ذهنیت باز می‌گردیم.

### تجدید حیات انزوا جویی: آرمانگرایی و کناره گیری بین جنگ

جامعه ملل به عنوان یک برنامه سیاست خارجی آمریکا در انتخابات ریاست جمهوری ۱۹۲۰ از میان رفت. وارن جی. هاردینگ<sup>۱</sup>، ویلسون را شکست داد، که ضربه ناتوان کننده‌ای بود هنگامیکه در داخل جهت تصویب جامعه مبارزه می‌کرد. برنامه سیاست خارجی هاردینگ خواستار «بازگشت بحالت عادی» بود، مؤثراً برنامه ای که در صدد «خلاصی از مسئولیتهای سنگینی بود که فعالیتهای بین المللی با خود به همراه می‌آورد.» (ماندل بوم<sup>۲</sup> ۱۹۹۴).

سرخوردگی، که از دخالت آمریکا در جنگ جهانی اول نهایتاً بروز کرد «اعتماد آمریکائیان به مظاهر قدیمی بین المللی گرایی و دیپلماسی نوع دوستانه» را از میان برد، و «اطمینانشان را به اینکه رسالت آمریکا باید خدمت عظیمی نسبت به بقیه جهان باشد.» (اوسگود<sup>۳</sup> ۱۹۵۳). سرخوردگی بویژه در سالهای ۱۹۳۰ غالب بود، چون انزواجویی بار دیگر به عنوان استراتژی غالب سیاست خارجی آمریکا ظاهر گردید. به هر حال در ابتدا، آرمانگرایی رهیافت قابل قبولی در مورد سیاست بین المللی باقی ماند، شاید به خاطر بی تفاوتی عموم مردم. مداخله نظامی در آمریکای لاتین و چین، این نبرد و اعمال قدرت، یکجانبه گرایی در سیاست خارجی آمریکا را همیشگی ساخت، که حتی قبل از چرخش قرن نیز مشهود بود. نیکارگوا بویژه هدف مداخله طولانی مدت بود، که از ۱۹۲۶ تا ۱۹۳۳ به درازا کشید. در آنجا سربازان ایالات متحده با آگوستوساندینو<sup>۴</sup>، یک رهبر چریکی ضد آمریکایی برخورددار از حمایت نبوده ای شدید، مقابله می‌کردند که انقلابیون نیکاراگوایی نامش را یک نسل بعدتر، بر خود نهادند. سربازان آمریکایی ساندینو را نکشتند، ولی بجای خود یک گارد ملی آموزش یافته توسط آمریکائیان را باقی گذاشتند به رهبری آناستازیو سوموزا<sup>۵</sup> که نهایتاً توسط ساندنیستاهای جدید ساقط گردید.

درست در زمانی که ایالات متحده مداخله جویی را در سالهای ۱۹۲۰ اعمال می‌کرد، و از اینرو الگوی سیاسی استقرار یافته ای را پایدار می ساخت، سیاست گذاران آمریکایی همچنین از روی اشتیاق عناصر اصلی زمینه های باور آرمانگرایانه را نیز دنبال می‌کردند. با کنفرانس دریایی واشتگتن در ۱۹۲۱، ایالات متحده در صدد بود که از طریق محدودیتهای تسلیحاتی مسابقه تسلیحاتی دریایی سه جانبه شامل ایالات متحده، ژاپن و بریتانیا را تقلیل

<sup>۱</sup> Warren G. Harding

<sup>۲</sup> Mandelbaum

<sup>۳</sup> Osgood

<sup>۴</sup> Augusto Sandino

<sup>۵</sup> Anastasio Somoza

دهد. حاصل کنفرانس یک رشته از معاهدات بود که غرض کلی اش حفظ وضع موجود در خاور دور بود. این برنامه با تصورات و اندیشه های آرمانگرانه مطابقت داشت، ولی فاقد هر گونه مقررات اجرایی بود. از اینرو واقعه گرایان استدلال می کنند که «ارتعاشات زودگذری که کنفرانس واشنگتن بوجود آورد تدارک مصیبت باری بود برای آزمایش رهبری سیاسی که با حوادث بدشگونی همراه گردید که فیصله اختلاف خاور دور را در یک دهه بعدتر منتفی ساخت.» (اوسگود ۱۹۵۳).

واقعه گرایان همچنین پیمان ۱۹۲۸ پاریس، معروف به پیمان بریان گلوگ<sup>۱</sup> را مورد انتقاد قرار دادند. که بنام وزیر امور خارجه ایالات متحده، فرانک بی. گلوگ، و وزیر امور خارجه فرانسه، آریستید بریان معروف است. این موافقتنامه در پی رسیدگی به مساله جنگ، آن را غیر قانونی ساخت. واقعه گرایان از اینرو آن را «بیان کامل آرمانگرایی خیالپرورانه می دانند که در دوره بین دو جنگ بر کوششهای آمریکا جهت رفع منازعات بین المللی و تهدید به جنگ غلبه داشت ... پیمان پاریس صرفاً اعلام داشت که امضاء کنندگانش جنگ را به عنوان ابزار سیاست ملی مذموم می شمارند ... پیمان مذکور متضمن هیچ تکلیف مطلق برای کشورها نبود که تحت چه شرایطی چه عملی باید انجام دهند.» (بج) (اوسگود ۱۹۵۳)

با آنکه موضوع غرامات آلمان، ایالات متحده را از نزدیک با آن درگیر کرد، ولی حتی اینجا نیز ایالات متحده در پی کناره جویی، نه دخالت در امور بین المللی بود. طی جنگ جهانی اول ایالات متحده به صورت کشوری وام دهنده ظاهر گردید، یعنی، ایالات متحده بیش از آنکه بخرد به خارج فروخت (که این امر تا اوائل سالهای ۱۹۷۰ نیز ادامه داشت). برای تامین اعتبار جهت فروشها به بریتانیا و فرانسه طی جنگ، اعتباراتی به کشورهای متفق اعطاء کرد. بعد از جنگ اصرار ورزید که بدهی ها باز پرداخت گردد. نهایتاً موضوع بدهیها با پرداخت غرامات توسط آلمان پیوند یافت، که تحت مقررات تنبیهی معاهده ورسای مسئول آغاز جنگ جهانی اول شناخته شده بود. طرحهای گوناگونی برای فیصله موضوع بدهی - غرامت افکنده شد، ولی هیچکدام رضایتبخش نبودند. این موضوع سبب دلسردی و کناره گیری ایالات متحده از دمکراسیهای اروپا گردید. در همین حال رکود اقتصادی سالهای ۱۹۳۰ ریشه می گرفت و ابرهای جنگ بار دیگر بر اروپا سایه می افکند.

با طلوع فاشیسم طی سالهای ۱۹۳۰ و سقوط اقتصادی جهان به رکودی عمیق، نه غیر قانونی بودن جنگ و نه اصل امنیت دسته جمعی توانست مانع از هجوم میلترایسم حیات یافته گردد. آلمان، ایتالیا، و ژاپن مکرراً نظم بعد از جنگ جهانی اول را مورد چالش قرار دادند، بنظر

<sup>۱</sup> Kellogg-Briand Pact

می رسید که بریتانیا و فرانسه برای متوقف ساختن آنان فاقد قدرت بودند، و ایالات متحده به صدف انزواجویش بازگشته بود. در سنای ایالات متحده یک کمیته مخصوص بریاست انزواجوی افراطی جرال د پی. نای<sup>۱</sup> به برگزاری جلسات استماعی می پرداخت که ورود آمریکا به جنگ جهانی اول را منتسب به توطئه سوداگران جنگ می دانست، که «بازرگانان مرگ» خوانده می شدند. کنگره بین ۱۹۳۵-۱۹۳۷ یک رشته قوانین بیطرفی را گذارند که منظور اصلی اش جدا نگهداشتن آمریکا از منازعه در حال ظهور اروپا بود. کاربرد فوری اش در مورد اسپانیا بروز کرد، جائیکه ژنرال فرانسیکو فرانکو، با کمک هیتلر در صدد سرنگونی جمهوری اسپانیا و جایگزینی اش با رژیم فاشیست بود. قوانین بیطرفی مؤثراً مانع از کمک ایالات متحده به نیروهای ضد فاشیست شد.

**رکود بزرگ احساسات انزواجویی را در ایالات متحده تقویت کرد.** همانطور که قبلاً متذکر گردید، بریتانیا که قدرت اقتصادی برتر جهان در قرن نوزدهم بود، به عنوان قدرت فائق در سیاست و بهمین نسبت در اقتصاد، سیستم اقتصاد بین المللی آزاد، مبتنی بر تجارت آزاد را رواج داد. به هرحال در اواخر قرن نوزدهم قدرتش رو به افول گذاشت. بعد از جنگ جهانی اول توانایی بریتانیا برای اعمال رهبری لازمه جهت حفظ اقتصاد سیاسی آزاد جهان بشدت کم شده بود. ایالات متحده نامزدی منطقی برای تصدی این نقش بود، اما از پذیرش آن امتناع ورزید (همچنین نگاه کنید به فصل ۷)<sup>(شش)</sup>. ناتوانایی بریتانیا برای اعمال رهبری و بی میلی ایالات متحده برای انجام آن از موجبات اولیه و اصلی رکود بزرگ بودند (کیندل برگر ۱۹۷۳). در نتیجه ناسیونالیسم اقتصادی قاعده روز گردید. برقراری تعرفه ها توسط یک کشور جهت حفظ اقتصادش از رخنه خارجی منجر به اقدامات تلافی جویانه توسط سایرین می شد. حجم تجارت بین المللی بنحو شدیدی کاهش یافت که خود سبب پایین آمدن سطح زندگی و تشدید سختی اقتصادی شد. سیاست گذاران که بعداز جنگ جهانی اول در پی نظم نوین جهانی بودند نتیجه گرفتند که ناسیونالیسم اقتصادی علت اصلی درهم شکستن صلح بین المللی بود. در واقع، پیوستگی صلح و رفاه یکی از «درسهای عمده سالهای ۱۹۳۰» می باشد که کماکان در تعیین سیاست خارجی امریکا حتی تا به امروز مورد رعایت می باشد.

وقتی سیاست بریتانیا در کوشش برای جلب محبت هیتلر شکست خورد درس دیگری نیز آموخته شد. در سپتامبر ۱۹۳۸ - طی اجلاس مونیخ- آلمان، بریتانیا و فرانسه به توافق با هیتلر دست یافتند که به آلمان نازی اجازه می داد تا بخش بزرگی از چکسلواکی را به خاک خود ضمیمه سازد در ازای آنچه نخست وزیر بریتانیا نویل چیمبرلن آن را «صلح در عصر ما»

خواند. در عوض در ۱ سپتامبر ۱۹۳۹ آلمان هیتلری به لهستان حمله کرد. بریتانیا و فرانسه با توجه به تعهدشان برای دفاع از لهستانها، دو روز بعد علیه آلمان اعلان جنگ نمودند. جنگ جهانی دوم آغاز شده بود. درسی که از کنفرانس مونیخ اموخه شد این بود که متجاوز را نمی‌توان تعیب کرد، تجربه‌ای که همچنان بر تفکر سیاست‌گذاران دهه‌های آتی تأثیر می‌گذارد.

طی دو سال بعد از هجوم اولیه هیتلر به لهستان، سالهایی که شاهد حملات آلمان به فرانسه، بریتانیا و اتحاد شوروی بود، فرانکلین روزولت ماهرانه ایالات متحده را بتدریج از سیاستهای انزواجویانه اش به حمایت از دموکراسیهای غربی ترغیب کرد. (نگاه کنید لانگر و گلیسون ۱۹۵۲).<sup>۱</sup>

اعمال آشکار سیاست قدرت (ماخت پولتیک)<sup>۲</sup> از سوی آلمان نظرات آرمانگرایی را که در قلعه انزواجویی سالهای ۱۹۳۰ جا گرفته بود بچالش گرفت. معذک، روزولت محتاط بود که آرمانگرایی را به کناری نهد، همچنانکه کشور را جهت وارد شدن در نبرد آتی مهیا می‌ساخت. «روزولت دریافت که فقط تهدیدی نسبت به امنیتشان می‌تواند [مردم آمریکا] را به حمایت از آمادگی نظامی تحریک کند. ولی برای کشاندن آنان به جنگ، او میدانست که باید از آرمانگراییشان استمداد جوید، همان گونه که ویلسون به آن دست بازده بود ... از اینرو «موازنه قوا» اصطلاحی نبود که بتوان آن را در سخنان و نطقهای روزولت یافت، باستانی زمانی که وی آن را بطور استهزا امیز بکار می‌برد.

آنچه وی در جستجوییش بود تشکیل جامعه ای جهانی بود که سازگار و موافق با آرمانهای اجتماعی و دموکراتیک آمریکا به عنوان بهترین ضامن صلح باشد. (کبسنجر ۱۹۹۴، ۳۹۰).

در بهار ۱۹۴۱ کنگره قانون وام و اجاره را تصویب و روزولت آن را توشیح کرد. این قانون به ایالات متحده اجازه کمک به دیگران را می‌داد چنانچه از نظر ایالات متحده حیاتی محسوب می‌شدند، این امر ایالات متحده را متعهد به هدف متفقین علیه قدرتهای محور- آلمان و ایتالیا - نمود، که بحث و جدل تلخی را در ایالات متحده موجب گردید. سناتور آرتور و اندنبرگ که در آن زمان انزواجویی سرسخت بود (البته بعد از جنگ به بین المللی گرایی گروید)، خاطرنشان ساخت که وام - اجاره ناقوس مرگ انزواجویی است: «ما خطابه خداحافظی واشنگتن را به زباله دانی افکنده ایم.» او در دفتر روزانه‌اش نوشت. «ما خودمان را دقیقاً بداخل سیاست قدرت و جنگهای دول اروپا، آسیا، و آفریقا انداخته‌ایم. ما نخستین گام را در مسیری

<sup>۱</sup> Langer & Gleason

<sup>۲</sup> Macht Politik

برداشته ایم که از آن هرگز بازگشتی نخواهیم داشت.» (نقل شده در سرفاتی ۱۹۷۲). گام بعدی هنگامیکه ژاپن در ۷ دسامبر ۱۹۴۱ به پرل هاربور حمله کرد، برداشته شد. آمریکا دیگر نمی‌توانست انزوای جغرافیایی از گیتی را، که دو اقیانوس عظیم آن را از اروپا و آسیا جدا کرده بود، موجبی برای حمایت از انزوای سیاسی‌اش قرار دهد.

تحول تکنولوژیک و توانایی ژاپن که بتواند هزاران میل دورتر از کشورش به منافع حیاتی آمریکا ضربه بزند، اساس منطقی انزواجویی را ویران ساخت. به هر حال سابقه دیپلماتیک یک قرن و نیمی آمریکا، پشتیبان این دیدگاه نبود که انزواجویی سیاستی نامناسب است. شاید انزواجویی به خاطر عملکردش در سالهای ۱۹۳۰ بدنام شده بود که ایالات متحده را از بازیگری مؤثر در موزانه قدرت اروپا بدور داشت. چنانچه حضور و دخالت می‌داشت و نسخه‌های تجویزی واقعگرایی را دنبال می‌کرد، حداقل آنگونه که توسط خود واقعگرایان تصور می‌شد، ممکن بود در جلوگیری از فاجعه جنگ جهانی دوم مؤثر باشد. با وجود این، مهم است که تاکید کرد بر اینکه انزواجویی «هرگز بمعنی انزوای کامل از جهان نبود.» و تنها «عدم وابستگی سیاسی بود» (دایبل ۱۹۹۲؛ همچنین نگاه کنید به کراب<sup>۱</sup> ۱۹۸۶). انکار نمی‌توان کرد که انزواجویی بطور موفقیت آمیزی ایالات متحده را به موقعیت قدرت بزرگ رساند، بدین جهت است که حتی امروزه انزوا جویی (جدید) به عنوان یک استراتژی سیاست خارجی آمریکا دارای جاذبه است.

### تکرار تاریخ: نوسانات انزواجویی و بین المللی گرایی

اگر چه تا سالهای ۱۹۴۰ آمریکائیان با انزواجویی به عنوان یک استراتژی سیاست خارجی پیوندی مستحکم داشتند ولی تاریخ جمهوری دلالت بر وجود گرایش بین المللی گرایی نیز دارد. سنت بین المللی گرایان در بردارنده عملکردهای متنوعی، شامل نه فقط اعمال قدرت بلکه همچنین مداخله در امور سیاسی دیگران، نفوذ اقتصادی در بازارهای خارجی از طریق سرمایه گذاری و تجارت، حفظ حضور دیپلماتیک در سطح بالا، حساسیت نسبت به تهدیدات به شئون کشور، و کوشش مصممانه جهت انتقال و استقرار ارزشها و نهادهای آمریکایی در خارج می‌باشد. سنت بین المللی گرایان در حد افراط ایالات متحده را یک جمهوری امپریال می‌ساخت. یک «امپراتوری نورس» به عبارت جورج واشنگتن.

آرژوی آمریکا به تحصیل سرزمین دیگران و کسب منافع، کمتر در احساسات منعکس بود تا در طرز تفکری پایه‌ای درباره جایگاه منحصر و مشروع کشور در جهان. از این دیدگاه قوم

<sup>۱</sup> Deibel, Crabb



مرکزی<sup>۱</sup> بیان آن آرزو چیزی جز از جهادی مسیحایی نبود. با تصور و فرض معصومیت و فضیلت ذاتی، ایالات متحده رفتارش را بر این اساس منطقی استوار کرد که کشور رسالتی ویژه در جهان دارد. «سیاست گذاران خارجی آمریکه بنظر می رسید که در این باور خام سهیم بودند که افکار و آرمانهای آمریکایی می تواند و باید تمام مشکلات جهان را حل نماید و اینکه رسالت آنان این است که بطور فعالانه ای این آرمانها را در خارج ترویج کنند» (فان دن هاگ<sup>۲</sup> ۱۹۸۵؛ همچنین نگاه کنید به استولر<sup>۳</sup>، ۱۹۸۷). آرتور شلزینگر<sup>۴</sup> مورخ (۱۹۸۴) می نویسد «اصل مسلم اینست که ما حافظان مقدس قواعد رفتار بین المللی هستیم و اینکه وظیفه سیاست خارجی آمریکا اینست که سایر دولتها را بر حسب اطاعتشان از قواعد ما نمره زیاد و کم بدهد.» از آنجا که سیاست گذاران آمریکایی طی تاریخ نتوانستند سازشی بین مزایای کناره گیری از جهان با منافع اصلاح آن ایجاد کنند، موضع جهانی کشور بین دوره های «درون نگری» و «برون نگری» تناوب داشته است. یعنی بین دوره های کناره گیری انزوا جویانه، و دخالت و حضور جهانی. مباحثات میان سیاست گذاران که کدام نقش بهتر منافع ملی را تامین می کند هرگز بطور قاطع حل نشده است. نوسان آمریکا بین انزواجویی (درون گرایی) و بین المللی گرایی (برون گرایی) ظاهراً با آهنگی چرخه ای نوسان داشته است، که هر چرخه بیست و پنج تا سی سال بطول می انجامید (عمر یک نسل سیاسی) تا مسیرش را طی کند.

چکیده ۲-۳ این الگوی چرخه ای را آنطور که توسط فرانک کلینبرگ<sup>۵</sup> بیان گردید، نشان می دهد (۱۹۹۰-۱۹۸۳؛ همچنین نگاه کنید به شلزینگر ۱۹۸۶). این چرخه ها با بحث قبلی ما بخوبی مطابقت دارد. نخستین مرحله انزواجویانه با سخنرانی خداحافظی واشنگتن پایان می یابد، که راه را برای توسعه طلبی اولیه جمهوری جدید باز می کند. آن مرحله تقریباً در زمان دکتترین مونرو خاتمه می یابد، مرحله برون گرایی بعدی کمی قبل از جنگ آمریکا - مکزیک آغاز گردید، که کشور را بطرف اقیانوس آرام توسعه داد، و کوتاه مدتی بعد از خرید آلاسکا پایان گرفت چون ملت به درون معطوف شد و بر بازسازی جنگ داخلی و یک سلسله از کسادیهای اقتصادی داخلی متمرکز شد. باجنگ اسپانیا- آمریکا و جنگ جهانی اول مرحله بین المللی گرایی بعدی آغاز گردید، و از آن ایالات متحده به عنوان یک قدرت جهانی، نه صرفاً قدرت منطقه ای سربرآورد. این مرحله با رد معاهده ورسای خاتمه می یابد. یک دوره شدید

<sup>1</sup> Ethnocentric View

<sup>2</sup> Van den Haag

<sup>3</sup> Stoler

<sup>4</sup> Arthur Schlesinger

<sup>5</sup> Frank Klingberg

انزواجویی در پی آن می‌آید، چون ایالات متحده بعد از چندین سال نعمت و رفاه، در تلاش مقابله و حل رکود اقتصادی بود در حالیکه سنگینی مسئولیت رهبری جهانی را رد می‌کرد.

### چکیده ۲-۳

#### چرخه های درون گرایی (انزواجویی) و برون گرایی (بین المللی گرایی) در سیاست خارجی آمریکا

| برون گرایی | درون گرایی |
|------------|------------|
| ۱۷۹۸-۱۸۲۴  | ۱۷۷۶-۱۷۹۸  |
| ۱۸۴۴-۱۸۷۱  | ۱۸۲۴-۱۸۴۴  |
| ۱۸۹۱-۱۹۱۹  | ۱۸۷۱-۱۸۹۱  |
| ۱۹۴۰-۱۹۶۶  | ۱۹۱۹-۱۹۴۰  |
| ۱۹۸۶       | ۱۹۶۷-۱۹۸۶  |

قابل ذکر است که آرمانگرایی عامل تشدید کننده انزواجویی طی قسمت اعظم دوره سالهای ۱۹۲۰ و ۱۹۳۰ بود، و اینکه در اوائل قرن، بین المللی گرایی را موجب گردید. لوئیس هارتز ۱ مورخ (۱۹۵۵) معتقد است، «یک اخلاقیات مطلق ملی، کناره جویی از چیزهای «بیگانه» یا متحول ساختن آنها را برمی انگیزد: اینکه ملت نمی تواند بی تفاوت در جانب یکی از آنها براحتمی بسر برد.» از اینرو آرمانگرایی اخلاقی هم انزواجویی را و هم بین المللی گرایی را تجویز می کند. چون چنین تفکری یا کناره گیری از جهان ضد اخلاق و یا کوشش جهت اصلاح آن را توصیه می کند. بالنتیجه، آرمانگرایی ممکن است به نوسانات چرخه ای بین برون گرایی و درون گرایی مشهود در تاریخ دیپلماتیک آمریکا کمک نماید.

با آغاز جنگ جهانی دوم، ایالات متحده در وضعیتی قرار داشت که به مرحله جدید برون گرایی، رسوم و آداب بین المللی گرایی لیبرال وارد شود. "سنت روشنفکری و سیاسی که معتقد به ضرورت رهبری توسط دموکراسیهای لیبرال در ایجاد و بنای نظم جهانی مسالمت آمیز از طریق همکاری چند جانبه و سازمانهای مؤثر بین الملل می باشد"، (گاردنر ۱۹۹۰) مردم آمریکا و رهبرانشان را به تحرک واداشت و آنها آغاز به فعالیت در دوره ای از فعال گرایی جهانی کردند که قبلاً نمونه ای نداشت.

تجدید حیات بین‌المللی‌گرایی: فعال‌گرایی جهانی در نظم جهانی بعد از جنگ جهانی دوم

«در تاریخ آمریکا هر جنگی» آرتور شلزنبرگر مورخ (۱۹۸۶) می‌نویسد، «در موقع خود با ارزیابی مشکوکانه ای از نظرات و فرضیات باصطلاح مقدس دنبال شده است.» جنگ جهانی دوم بیش از هر جنگ دیگری با چنین پدیده‌ای مواجه شد و نهایتاً هم تناقضات داخلی را رفع کرد و هم کمک به روشن شدن ارزشها نمود، و اجماعی را درباره نقش جهانی کشور بوجود آورد. اکثر رهبران آمریکا اینک متقاعد بودند که ایالات متحده نباید، و نمی‌تواند از امور جهانی کناره‌گیری کند آنطور که بعد از جنگ جهانی اول کرده بود. میراث انزواجویانه به سویی رانده شد و آنان با شور و اشتیاق به وظیفه شکل بخشیدن به جهان براساس ترجیحات آمریکایی پرداختند. از این‌روی فصل جدیدی در دیپلماسی آمریکا گشوده شد، آنگونه که ایالات متحده بار دیگر با تعصبی مذهبی در صدد ساختن نظم نوین جهانی بر روی خاکستر درسدن، برلن، هیروشیما و ناکازاکی برآمد.

در ۱۹۴۷ رئیس‌جمهور ترومن سیاست بعد از جنگ آمریکا را در دکترینی بیان داشت که بنام اوناامیده می‌شود: «ملتهای آزاد جهان بمنظور حفظ آزادیهایشان چشم به حمایت ما دارند ... اگر ما در رهبریمان کوتاهی کنیم، ممکن است صلح جهان را به خطر انداخته و یقیناً رفاه ملت خودمان را بخطر افکنیم.» اعلام سیاستهای بعدی نقشی رسالت گونه را برای آمریکا تجویز کرد. جان اف. کندی ۱۹۶۲ اظهار داشت که، «ملت ما توسط تاریخ ماموریت یافته که یا ناظر شکست آزادی باشد یا علت توفیق آن.» تقریباً دو دهه بعدتر رونالد ریگان همین احساسات را بازگو کرد: «ما در این کشور، در این نسل، به سبب سرنوشت و نه به خاطر گزینش، حافظان مرزهای آزادی می‌باشیم.» وزیر امور خارجه دین راسک در ۱۹۶۷ اعلام داشت، «سایر ملتها منافع دارند، ایالات متحده مسئولیتهایی دارد.»

با توجه به این احساس جدید مسئولیت، ایالات متحده فعالانه در پی هدایت تقریباً هر ابتکار مهم جهانی برآمد. بانی اولیه و حامی سازمان ملل متحد بود. باعث خلق و ایجاد نهادهای منطقه‌ای، مانند سازمان کشورهای آمریکایی بود و سلطه آمریکا را در مناطق حوزه نفوذ آمریکا افزایش داد. جهت افزایش تجارت خارجی و توسعه بازارهای جدید در خارج تلاش زیادی بعمل آورد (هفت). مبادرت به تنظیم برنامه جاه طلبانه کمک خارجی کرد. و شبکه‌ای پیچیده از اتحادهای نظامی را هم به صورت رسمی و هم غیر رسمی بوجود آورد. در تعقیب این اهداف جاه طلبانه سیاست خارجی، یک «امپراتوری» عظیم آمریکایی ایجاد نمود که سراسر گیتی را در می‌نورید. چکیده ۳-۳ خلاصه ای از دامنه تعهدات و دخالتهای آمریکا در خارج را در ۱۹۹۱ ترسیم می‌کند. هنگامیکه ایالات متحده به عنوان تنها ابرقدرت باقیمانده جهان در

آمد و دقیقاً نیم قرن بعد از آنکه حمله ژاپن به پرل هاربر، ورود کشور به جنگ جهانی دوم را مسلم ساخت.

با توجه به چنین پیش زمینه ای، زیگینو برژینسکی، دستیار امنیت ملی رئیس جمهور کارتر، ایالات متحده را «نخستین جامعه جهانی» توصیف می کند. در واقع، طی نیم قرن، معدودی از داوطلبان کاخ سفید دست به این مخاطره زدند که درستی نقش رهبری فعال کشور را مورد چالش قرار دهند. انجام چنین کاری بمعنای مورد حمله قراردادن تصویر خود ساخته ملی است، که مقبولیت گسترده و ریشه ای عمیق دارد. رهبری فعال هم منافع و فعالیتهای وسیع جهانی آمریکا را تامین نموده و هم تداوم آن را سبب گردیده است. با آنکه آمریکا سیاست جهان گرایانه بعد از جنگ را شدیداً دنبال کرد ولی این سیاست بدون چالش نماند. مطابق با فرض چرخه نیم قرنی بین برون گرایی و درون گرایی، تا نیمه سالهای ۱۹۶۰، اشتیاق برای جهان گرایی روبه سردی گذاشت. ترازوی جنگ و تنام همزمان با خواسته های عمومی برای عقب نشینی آمریکا از امور جهانی شد و در واقع تشدید آنرا هم در پی داشت. بنایه رئیس جمهور نیکسون در ۱۹۷۰ که بعدها بنام دکتر نیکسون خوانده شد، مبنی بر اینکه «آمریکا نمی تواند و نخواهد توانست که همه تدابیر را معمول دارد، همه برنامه ها را طرح کن، همه تصمیمات را اجرا کند و متقبل دفاع از همه ملتهای آزاد جهان باشد.» اعتراف به شناسایی تجدید حیات حالت انزوواجویانه بود.

دولت کارتر نیز محدودیت نسبت به قدرت آمریکا را قبول کرد و در پی بحادقل رساندن آن برآمد. دولتهای ریگان و بوش، از سوی دیگر، قویاً شعار محدودیت را رد کردند. از اینروی فقدان شور و شوق برای حضور فعالانه جهانی در سالهای ۱۹۷۰ درنگ کوتاه در حرکت بین المللی گرایانه سیاست خارجی آمریکا از زمان جنگ جهانی دوم تلقی شد. رئیس جمهور ریگان اعلام کرد، «می شنویم که گفته شده، ما در عصری زندگی می کنیم که محدودیتها، نسبت به قدرتمان وجود دارد، بسیار خوب، صبر ما [نیز] حدودی دارد.»

### چکیده ۳-۳

## آمریکا در نیم قرن: ابعاد غیر نظامی و نظامی فعال گرایی

### جهانی در پایان جنگ سرد

#### «فعالیت غیر نظامی»

- ایالات متحده ماموریت‌های دیپلماتیک در ۱۶۰ کشور، و در بیش از پنجاه سازمان بین المللی مهم و هشتصد کنفرانس بین المللی شرکت دارد.
- سرویس‌های خبرپرانی ایالات متحده پیام و دیدگاه جهانی آمریکا را به بیش از چهل و هشت زبان در سراسر جهان پخش می‌کنند.
- ارزش صادرات ایالات متحده به مبلغ ۴۲۱/۷ میلیارد دلار رسید، در حالیکه وارداتش از خارج مبلغ ۴۸۷/۱ میلیارد دلار بود. در ۱۹۴۱ مجموع تجارت ایالات متحده با بقیه جهان - صادرات باضافه واردات، جمعاً ۸/۸ میلیارد دلار بود.
- کمک اقتصادی ایالات متحده به نود کشور متجاوز از ۱۱/۰ میلیارد دلار است، مبلغ کلی کمک اقتصادی خارجی اعطایی به سایر کشورها از زمان جنگ جهانی دوم را به رقم ۲۴۶/۱ میلیارد دلار می‌باشد. از ژوئن ۱۹۴۱ تا ژوئن ۱۹۴۵ ایالات متحده ۴۹ میلیارد دلار صرف کمک خارجی کرد، تماماً جهت اهداف نظامی.
- سرمایه‌گذاری مستقیم آمریکا در خارج به رقم ۳۶۱/۵ میلیارد دلار رسید.

#### «فعالیت نظامی»

- معاهدات دوجانبه و چندجانبه، موافقتنامه‌های اجرایی، بیانیه‌های سیاسی ایالات متحده را متعهد به دفاع از بیش از چهل کشور کرد.
- در ۱۹۹۰، بیش از آمادگی جنگ خلیج فارس، ۴۳۵۰۰۰ سرباز آمریکایی در ۳۹۵ پایگاه نظامی مهم و صدها پایگاه‌های کوچک درسی و پنج کشور خارجی استقرار داشتند. در ۱۹۴۰، یکسال قبل از تصویب قانون وام و اجاره، تمامی ارتش آمریکا مرکب از ۲۶۹۰۰۰ افسر و درجه دار و سرباز بود.
- ۴۷۰۰۰ نفرات نیروی دریایی و سیاه تفنگداران دریایی در کشتی‌ها خارج از آب‌های سرزمینی و ۱۰۰۰۰ نفر دیگر در پایگاه‌های نظامی در سرزمین‌های آمریکایی اقیانوس آرام مستقر بودند. در ۱۹۴۰ یکسال قبل از اینکه پرل هاربور مورد حمله قرار گیرد، کل نیروی دریایی آمریکا مرکب از ۵۴۰۰۰ افسر و ناوی بود.

قدرت و اصول: اهداف سیاسی خارجی آمریکا در زمینه تاریخی/۷۱

- ۱۲۰۰۰ کلاهک جنگی هسته‌ای استراتژیک در ۱۶۰۰ موشک قاره پیما و دریا پایه و ۲۶۰ بمب افکن قاره پیما نصب شده‌اند.
  - سطح قوای غیر استراتژیک شامل بیش از ۸۰۰۰ سلاح هسته ای تاکتیکی، ۱۶۰۰۰ تانک جنگی، ۷۰۰۰ هواپیمای جنگنده، ۲۰۰۰ هلی کوپتر جنگی و ۳۰۰ ناو هواپیمابر و کشتیهای بزرگ می‌باشد.
  - ایالات متحده با فروش ۲۰/۹ میلیارد دلار تجهیزات نظامی به سایر کشورها موافقت کرد که ارزش مجموع فروشها را از زمان جنگ کره به ۲۱۰ میلیارد دلار رساند. ۸۱/۶ میلیارد دلار دیگر صرف سایر اشکال کمک و آموزش نظامی گردید.
  - بودجه کشور برای آمادگی نظامی رقم ۳۲۰۹۰۰۰۰۰۰۰ دلار می‌باشد، رقمی که از تولید ناخالص ملی (GNP) همه بجز معدودی از کشورهای جهان بالاتر بود. در ۱۹۴۰ همان سالی که آلمان نازی به بلژیک، هلند و فرانسه حمله و آنجا را اشغال کرد، بودجه کلی وزارتخانه‌های نیروی زمینی و نیروی دریایی مبلغ ۱۷۹۸۶۴۵۰۰۰ دلار بود. ۱/۸ درصد تولید ناخالص ملی کشور.
- وزیر امور خارجه شولتز در ۱۹۸۵ با لحن مشابهی گفت که ما «فقط ناظران نیستیم؛ ما شرکت کنندگانیم و ما دخالت داریم. آمریکا دیگر بار در موقعیتی است که نفوذی عمده را بر روند حوادث داشته باشد.» سیاست گذاران آمریکا اکیداً به انکار نظری معروف در اواخر سالهای ۱۹۸۰ پرداختند، که ایالات متحده «زیاده از حد متعهد است» یا تعهداتی در خارج از کشور بیش از توانایی منابعش دارد، یعنی نشانه کلاسیک «گسترده‌ی زیادی امپراتوری» (کندی ۱۹۸۷). در عوض آنها اعلام داشتند که ایالات متحده قدرتی در حال صعود است نه در حال افول. نقش ژاندارم جهانی مجدداً همراه با توسعه مسئولیت‌هایش تأیید شد. وزیر امور خارجه جیمز بیکر متذکر شد «ما در نظر داریم تأثیری اساسی بر آینده بگذاریم، ما، نه مانند هر کشوری در جهان می‌توانیم ... نیرویی باشیم برای آزادی و تغییر مسالمت آمیز.» وی بعداً افزود که «برای رهبری آمریکا جانشینی وجود ندارد.»

### سیر تاریخی جنگ سرد: آرمانگرایی و واقعگرایی

کمونیسم ستیزی و سددبندی:

سه اصل در ذهن سیاستگذاران آمریکا بعد از جنگ جهانی دوم حائز بالاترین درجه اهمیت بود. اصل نخست، آنگونه که قبلاً خاطر نشان شد، حول محور فعال گرایی جهانی بود. اصول دیگر متمرکز بر چالش کمونیسم شوروی بودند. این سه اصل، خلاصه شده در چکیده ۴-

۳ معرف تعصب فکری جدیدی است که نه تنها جایگزین حالت انزواجویانه سالهای ۱۹۳۰ شد بلکه همچنین بمدت نیم قرن سیاست خارجه آمریکا را شکل داد.

### کمونیسم ستیزی: چالش نسبت به افکار و آرمانهای آمریکایی

ترس از کمونیسم و مردود شناختن صریح آن، نقش عمده ای را در تعیین شیوه هایی ایفا کرد که ایالات متحده در سراسر جنگ سرد، جهان را با آن می نگرست. کمونیسم کلاً به عنوان یک سیستم اعتقادی رادیکال دیده می شد که درست در نقطه مقابل «شیوه آمریکایی زندگی» قرار داشت، سیستمی که می خواست تمامی جهان را بر اساس تصور خودش تغییر دهد. از آنجا که کمونیسم به صورت چیزی ذاتاً مستبدانه، ضد دموکراتیک، و ضد کاپیتالیست در نظر گرفته می شد، از همین روی تهدیدی علیه آزادی، آزادی فردی و رفاه در سراسر جهان محسوب می گردید. نبرد با این ایدئولوژی تهدید کننده و خصم، تبدیل به یک مشغله و نگرانی مهم شد. تا حدی که برخی استدلال کردند، که سیاست خارجی آمریکا خودش به صورت یک ایدئولوژی در آمد. (کوماجر ۱۹۸۳؛ پارنتی ۱۹۶۹).

### چکیده ۳-۴

#### تعصب جدید: جهانگرایی، کمونیسم ستیزی و سد بندی

۱- ایالات متحده باید انزواجویی را برای همیشه مردود شناخته و مسئولیتی فعالانه را در جهت امور بین المللی جانشین آن سازد.

۲- کمونیسم معرف نیروی ایدئولوژیک خطرناکی در جهان است و ایالات متحد باید با گسترش آن مبارزه نماید.

چون اتحاد شوروی طلایه دار چالش کمونیستی است. سیاست خارجی آمریکا باید توسعه طلبی و نفوذ شوروی را سد نماید.

ایالات متحده در این زمان ماموریتش را بهمان اندازه بر اساس باورهایی که با آن مخالفت دارد تعیین می کرد که بنا بر باورهایی که از آنها حمایت می نمود. در گفتار و کردار، آمریکا ظاهراً کمتر به دفاع و حمایت از اموری برخاست، آنگونه که در قرن نوزدهم عمل نمود، بلکه بیشتر به مخالفت و ضدیت علیه چیزهایی: ایدئولوژی کمونیستی مارکسیسم - لنینیسم پرداخت. این موضع آنقدر فراگیر و پر سروصدا بود که چنین بنظر رسید (صرفنظر از هشدار

وزیر امور خارجه آدامس از سالهای ۱۸۲۰ که ایالات متحده در جستجوی نابودی غولها به بیرون رفته است.

اعلام نظرهای رسمی درباره اهداف جهانی آمریکا آنگونه که در دهه شکل دهنده بعد از جنگ جهانی دوم روی داد معمولاً تاکید بر مزاحمت‌های ایجاد شده توسط دکترین مارکسیست - لنینیستی (کمونیستی) داشت. هاری ترومن در ۱۹۴۹ مدعی شد که «اقدامات ناشی از فلسفه کمونیستی، تهدیدی می‌باشند.» رئیس جمهور آیزنهاور هشدار داد "در قلمرو جهانی، ما مواجه با یک ایدئولوژی خصم می‌باشیم، با خصوصیت الحاد، بیرحمی در منظور، و خیانت در روش". وی ادامه داد که «متأسفانه خطر موجود تا مدتی نامعلوم باقی است.»

یک دیدگاه مورد عنایت عمومی از «جانور درنده» که کمک به بقای انگیزه کمونیسم ستیزی کرد این باور بود که کمونیسم یکپارچگی شدیدی دارد که تمامی وابستگان بدان مقید به وحدتی یگانه هستند. گذشت زمان به تدریج صحت آن دیدگاه را متزلزل ساخت، چون کمونیسم نشان داد که بیشتر چند مرکزی است تا اینکه یکپارچه باشد. رهبران حزب کمونیسم بطور روزافزونی درباره تفرقه خودشان و عدم توافقات پیرامون باورهای بنیادی کمونیسم سخن سرایی کردند، و این به صورت بزرگترین نگرانی برخی از دولتهای کمونیست در آمد. بعلاوه، حتی اگر کمونیسم در معنا یک نهضت توسعه طلب بود، ثابت گردید که بیشتر از آنچه در ابتدا تصور می شد انعطاف پذیر است، بدون داشتن جدول زمانی جهت گرواندن غیر مومنان. در اواخر ۱۹۸۰، به هرحال رهبران کمونیست خودشان مشغول تجربه ابتکارات اقتصادی آزاد، انگیزه و مشوقات سرمایه داری، و اصلاحات دمکراتیک بودند. تمامی این اعمال حاکی از آن بود که کمونیسم مسلکی عملی و قابل دوام نبود که با آن بتوان اقتصاد و سیاست جوامع را سازمان داد. بعدها، رد کردن شدید و ناگهانی حکومت حزب کمونیسم پیش آمد. سرمایه داری دمکراتیک به نحوی آشکار وبدون ابهام نادرستی تصور قشری و متعصبانه خودش از یک بلوک واحد کمونیستی ومنجمله پیوستگی ناشی از توافق کلی ایدئولوژیک را نشان داد. معذک، تصور از کمونیسم به عنوان واحدی یکپارچه کمک به تعیین و بقای نیم قرن کمونیسم ستیزی کرد.

اعتقاد دیگری نیز، به قوه و انگیزه کمونیسم ستیزی کمک نمود، و آن این باور بود که کمونیسم از موهبت و جاذبه ای برخوردار است که گسترش مداومش را تضمین می‌کند. این برداشت از کمونیسم به عنوان نیرویی توسعه طلب و مبارز که قصدش متعاقب ساختن تمامی جهان به این کیش است، که دکترینش هر چند شیرانه، می‌توانست جاذبه‌ای گسترده داشته



باشد، استدلالی قوی بود (نگاه کنید به آلموند<sup>۱</sup> ۱۹۵۵). تئوری دومینو یک استعاره مشهور در سالهای ۱۹۶۰، بر آن بود که سقوط یک کشور به دامن کمونیسم موجب سقوط تمامی همسایگانش خواهد شد. از اینروى ماندیک ردیف از دومینوهایى که روى هم می‌افتند، یک واکنش زنجیره‌ای غیر قابل توقفی مفتوح می‌شود، که بخشهای زیادی از جمعیت جهان را زیر سلطه حکومت‌های مستبد و کمونیست در خواهد آورد. ریچارد نیکسون در ۱۹۶۳ اخطار کرد «کمونیسم در حال هجوم است، آمده است که پیروز شود. و دارد یک بازی تهاجمی را بازی می‌کند.» او که قبلاً وزیر امور خارجه ترومن را به عنوان «رئیس کالج ترس‌های سذبندی کمونیسم» مورد سرزنش قرار داده بود، توصیه به «مقابله با این تهاجم بزرگ کمونیستی» را با عقب راندن پرده آهنین به نیروی زور کرد. درس متضمن در استعاره دومینو این است که تنها مقاومت آمریکا می‌تواند مانع از ظاهراً تهاجم اجتناب ناپذیر کمونیستی گردد. این امر بخصوص در توضیح قاطعیت آمریکا نسبت به جنگ در ویتنام حائز اهمیت و اعتبار است.»

هدف کمونیسم ستیزی بعد از جنگ جهانی دوم به صورتی نهادی در آمد. از آن زمان تا هنگامی که ایالات متحده در مرداب جنگ ویتنام گرفتار گردید، معدودی در تشکیلات سیاست خارجی آمریکا این فرضیه را مورد چالش قرار دادند، که کمونیسم نهضت توطئه گر قدرتمند و همبسته ای است که باید مورد مخالفت قرار گیرد. و معدودی نیز این باور را بچالش طلبیدند که جنگ سرد ریشه در علل ایدئولوژیک داشت. مباحث سیاسی بیشتر متمرکز بود بر اینکه چگونه انگیزه و سائق ضدکمونیستی را عملی ساخت، نه اینکه آیا اصلاً کمونیسم تهدیدی بود یا خیر. طی سالهای ۱۹۷۰ با کوشش نیکسون - کیسینجر جهت محدود ساختن نفوذ کمونیسم از طریق استراتژی تنش زدایی بعضی از التهابات ایدئولوژیک سیاست خارجی آمریکا کم اثر گردید. در بیانیه های سیاسی، اشارات به خود کمونیسم به عنوان نیرویی در سیاست جهان نیز کاهش یافت. رئیس جمهور کارتر حتی تا بدانجا رفت که بگوید «ما اینک از آن ترس مفرط از کمونیسم رها هستیم که زمانی ما را وادار ساخت هر دیکتاتوری را که به خاطر ترس‌مان به ما می پیوست بپذیریم.» ولی ضدیت با کمونیست که شالوده سیاست خارجی آمریکا بود از میان نرفت.

تحت زمامداری رونالد ریگان موضوع «کمونیسم به عنوان خطر اصلی» مجدداً مورد تاکید قرار گرفت، که در دیدگاه جهانی او، بموجب مسلک مانوی اش، دنیا را به صورت مکانی تصویر می‌گردید که «جهان آزاد» غیر کمونیست برهبری آمریکا، در نبردی مداوم با جهان کمونیست به رهبری اتحاد شوروی درگیر است، که او آن را به عنوان «امپراتوری شر» توصیف

کرد. بعداً که تغییرات داخلی در اروپای شرقی و خود اتحاد شوروی شدت گرفت، انواع زهر آلودتر تبلیغات ضد کمونیستی محو گردید. ریچارد شيفتر<sup>۱</sup>، مدیر کل وزارت امور خارجه در دولت بوش اعلام کرد که «کمونیسم خودش ثابت کرد که خدایی دروغین بوده است.» نیازی نیست که خدایان مطرود را محکوم کرد. معذک دولت بوش بر آن شد که بر تحول جهانی بسوی دموکراسی تاکید بگذارد که از آرزوی نابود ساختن ملعنۀ ایدئولوژی کمونیستی از جهان الهام یافته بود. وزیر امور خارجه بیکر گفت: «نظر ما اینست که دوره خطرناک جنگ سرد را با صلحی دموکراتیک - صلحی مبتنی بر ستونهای دوگانه آزادی سیاسی و اقتصادی جایگزین سازیم.»

اهمیت تاریخی کمونیسم ستیزی را نه باید دست کم گرفت و نه بفراموشی سپرد، چون اثر باورهای راجع به کمونیسم در جامعه و سیاست گذاری آمریکا بسیار عظیم بود. مخالفت موفقیت آمیز نسبت به کمونیسم یکی از مهمترین علائق آمریکا شد، که نه تنها به آنچه در خارج اتفاق می افتاد رنگ می داد بلکه همچنین مؤثر بر غالب اموری بود که در داخل کشور روی می داد که مستلزم هزینه بیش از حد از خزانه مادی و روانی و گاهی تهدید ارزشهای مورد ستایش بود.

### سددندی نفوذ شوروی

چون اتحاد شوروی، از لحاظ فیزیکی قویترین کشور و زبان آورترین دولت مارکسیست -- نیست و طلایه دار چالش کمونیستی بود، از اینرو سومین اصل آئین متعصبانه بعد از جنگ جهانی دوم این بود که ایالات متحده باید توسعه طلبی و نفوذ شوروی را سد نماید. چندی باور وابسته نیز پشتیبان عزم مربوط به سد کردن کمونیسم شوروی گردید:

- اتحاد شوروی یک قدرت توسعه طلب است و در پی به حداکثر رساندن قدرت کمونیسم از طریق فتح نظامی و صدور انقلاب می باشد.
- هدف دائمی شوروی سلطه جهانی است و توفیق خواهد یافت مگر اینکه عمل متقابل شدیدی آن را مانع گردد.
- ایالات متحده به عنوان رهبر «جهان آزاد» تنها کشوری است که توانایی باز پس زدن تجاوز شوروی و اعاده موازنه قوا را دارد.

<sup>۱</sup> Richard Schifter

- ایالات متحده باید قدرت نظامی اش را نسبت به شوروی افزایش دهد بطوریکه بتواند توسعه طلبی شوروی را به نحوی مطمئن تر مسدود سازد.
- اگر قرار است که توسعه طلبی شوروی متوقف شود، سیاست تحبيب مؤثر نخواهد بود. زور باید با زور جواب داده شود.

یک سیاست خارجی شوروی محور، از این مجموعه بهم مرتبط باورها تنظیم شد که برای دهه ها دوام یافت. فزون بر این، نظرات واقعگرایی سیاسی اینک بر سیاست خارجی آمریکا مسلط می شد، چون منظور از استراتژی سددندی حفظ امنیت ایالات متحده «از طریق تامین موازنه قوا در جهان بود» (گادیس<sup>۱</sup> ۱۹۹۲؛ همچنین نگاه کنید به گادیس ۱۹۸۲، کیسینجر b ۱۹۹۴).

آنگونه که یکی از محققان بیان داشت، «واقعگرایان در صدد تغییر جهت سیاست ایالات متحده بودند بطوریکه سیاست گذاران آمریکایی بتوانند با کوششهای شوروی جهت غلبه مقابله نمایند، بدون اینکه دچار لغزش به عرصه بی میلی انفعالی در استفاده از زور شده یا وارد در جهاد ویران کننده و خیالپرورانه ای گردند تا «جهان را مکانی امن برای دموکراسی نمایند». این افکار به گرمی توسط سیاست گذاران مورد استقبال قرار گرفت که در پی ... تسخیر و امحاء انزواجویی، توجیه حضور دائمی و جهانی در امور گیتی و منطقی جلوه دادن انباشت قدرت بودند.» (کنوهان<sup>۲</sup> b ۱۹۸۶) (مست).

برای درک آنچه این اصول مسلم و ثابت بوجود آوردند، یعنی استراتژی سددندی و دکترین واقعگرایی سیاسی که اصول مذکور را پایدار نگاه داشت، مفید خواهد بود که بطور مختصر به پیگیری تفسیرات متناوب از ریشه های جنگ سرد پرداخت و پس از آن، استراتژیهای سددندی رؤسای جمهوری دوره جنگ سرد آمریکا را دنبال نمود.

### ریشه های جنگ سرد: فرضیه های رقیب

در ۱۸۳۵ الکسی دوتوکویل پیش بینی کرد که ایالات متحده و روسیه، سرنوشتشان به خاطر ایمان و شرایط تاریخی محتوم به آنست که به صورت رقیب در آیند. وی استدلال کرد که «امروز دو ملت بزرگ وجود دارد که از نقاط متفاوت عزیمت، بسوی هدف واحدی پیش می روند. امریکائیان و روسها ... هر یک از آنان روزی سرنوشت نیمی از بشریت را در دست خواهند گرفت.» دوتوکویل توانست ظهور مارکسیست - لنینیست را پیش بینی کند یا احتمال

<sup>۱</sup> Gaddis

<sup>۲</sup> Keohane

اینکه تفاوتهای ایدئولوژیک مؤثر در اختلافی خواهد بود که وی آن را غیر قابل اجتناب می‌دانست. پیش بینی وی مبتنی بر منطق سیاست واقعی بود.

**اختلاف منافع** از این منظر، رقابت بین ابرقدرتهای نوظهور در پی جنگ جهانی دوم گریز ناپذیر بود. وضع برتر ایالات متحده و اتحاد شوروی در بالای سلسله مراتب بین المللی هر یک را نسبت به دیگری مظلون ساخت. و هر یک دلالتی داشت برای مقابله با سلطه جهانی بالقوه طرف دیگر.

علت اصلی جنگ سرد انحصار دوگانه قدرت باقیمانده از جنگ جهانی دوم بود، انحصار دوگانه ای که بطور کامل طبیعی منجر به برگردن خلاء قدرت (اروپا) شد که زمانی کانون سیستم بین المللی بوده بود و کنترل آن، امتیاز و قدرتی عظیم و شاید تعیین کننده را به صاحبش اعطاء می‌کرد ... موجب اساسی اختلاف را باید در مقتضیات ساختاری یافت که سیستم بین المللی را در خاتمه جنگ جهانی دوم مشخص می‌ساخت. (توکر<sup>۱</sup>، ۱۹۹۰، ۹۴)

ولی آیا رقابت ضروری بود؟ طی جنگ جهانی دوم ایالات متحده و اتحاد شوروی هر دو از خود این توانایی را نشان دادند که تفاوتهای ایدئولوژیک و رقابت برای قدرت را به خاطر مقصد بزرگتر، یعنی نابودی آلمان هیتلری ناچیز محسوب دارند.

هیچ یک جداً در پی امتیازی یکجانبه نبود در عوض، هر دو بمنظور حفظ منفعت متقابلشان مصالحه و سازش را پیش گرفتند. توفیقشان در متحد باقی ماندن نشان میدهد که رقابت جنگ سرد، از قبل مسلم نبود، بلکه تداوم همکاری میسر بود.

بعد از جنگ، رهبران آمریکا و شوروی هر دو در اظهارات رسمی ابراز امیدواری کردند که همکاری زمان جنگ ادامه یابد (گادیس ۱۹۷۲). مثلاً هاری هاپکنز<sup>۲</sup>، یکی از مشاوران نزدیک به رئیس جمهور روزولت، گزارش کرد که «روسها ثابت کرده اند که می‌توانند منطقی و دور اندیش باشند و تردیدی در ذهن رئیس جمهور یا هر یک از ما نبود که می‌توانیم با آنها همزیستی داشته و بنحو صلح آمیزی تا آینده‌ای دور تا حدی که هر یک از ما می‌توانست تصور نماید با آنها همراه باشیم».

روزولت اظهارداشت امکان پذیر خواهد بود که فضای توافق جویانه قدرتهای بزرگ در دوره جنگ را حفظ نمود، چنانچه ایالات متحده و اتحاد شوروی هر یک منافع ملی طرف دیگر را محترم بشمارد. وی این باورش را بر پایه توافقی غیر رسمی استوار کرد که مقرر می‌داشت هر یک از قدرتهای بزرگ از نفوذ مسلط در حوزه نفوذ خودش بهره مند خواهد شد و با دیگران در مناطق نفوذشان مخالفت نخواهد ورزید. (مورگنتا ۱۹۶۹؛ شلزنبرگر ۱۹۶۷). همانطور که

<sup>1</sup> Tucker

<sup>2</sup> Harry Hopkins

مشاور سیاسی ریاست جمهوری، جان فاستر دالس در ژانویه ۱۹۴۵ خاطر نشان ساخت، «سه قدرت بزرگی که در مسکو پیرامون (نزدیکترین همکاری) راجع به مسائل اروپا موافقت کردند آنرا به معنای مسئولیت جداگانه و منطقه ای تعبیر کردند.» موافقتنامه‌ها راجع به نقش شورای امنیت در سازمان ملل متحد جدید (که در آن هر یک از قدرتهای بزرگ از حق وتو بهره مند باشد) ایالات متحده و اتحاد شوروی را مکلف می ساخت که جهت حفظ صلح جهانی در مسئولیت سهیم باشند، که هر چه بیشتر نمایانگر انتظار تداوم همکاری بود.

اگر اینها، امیدها و انتظارات ابرقدرتها در زمانی بود که جنگ جهانی دوم خاتمه یافت، پس چرا مواجه با شکست شدند؟ برای پاسخ دادن به این سؤال، ما باید به ورای منطقی سیاست واقعی رفته و سایر توضیحات پیرامون ریشه های جنگ سرد را بررسی کنیم.

ناسازگاری ایدئولوژیک تفسیر دیگری است بر این باور که جنگ سرد صرفاً تداوم و تشدید بیزاری متقابل ابرقدرتها از نظام سیاسی و شیوه زندگی یکدیگر است. وزیر امور خارجه جیمز اف. بیرنس این نظر را در پی جنگ جهانی دوم پذیرفت با این استدلال که «تفاوتهای بسیار زیادی در ایدئولوژیهای ایالات متحده و روسیه وجود دارند که مانع از طرح یک برنامه دراز مدت همکاری می باشد.» از اینرو جنگ سرد منازعه ای بود «نه فقط بین دو دولت پر قدرت، بلکه بین دو نظام متفاوت اجتماعی» (جرویس<sup>۱</sup> ۱۹۹۱).

این تفسیر از جنگ سرد به عنوان نبردی بین نظامهای فکری کاملاً مغایر، بنحو شدیدی در تضاد است با این دیدگاه که تفاوتهای ابرقدرتهای جدید ناشی از منافع غیر متجانسشان می باشد. اگر چه خصمها ممکن است به «ایدئولوژی بیشتر به عنوان توجیهی برای اقدام بنگرند تا راهنمایی برای اقدام»، زمانی که منافع آنها به خطر افتد، «ایدئولوژی به صورت ابزار اصلی در می آید که دوست را از دشمن تمیز دهد» (گادیس ۱۹۸۳). از این منظر، جنگ سرد بین ایالات متحده و اتحاد شوروی کمتر معطوف بر اختلاف منافع بین رقبا جهت کسب قدرت و اعتبار جهانی است تا بر مبارزه ای بین نظامهای اعتقادی مخالف درباره شیوه های متفاوت زندگی. چنین مبارزاتی جایی برای مصالحه باقی نمی گذارد، چون آنها راست را در برابر غلط، خیر را در برابر شر قرار می دهند؛ نظامهای اعتقادی که دقیقاً نقطه مقابل یکدیگرند نیاز به پیروزی دارند. پیروان این نظامها بواسطه عشق به هدفشان به حرکت در می آیند جهان را به صورت عرصه ای جهت جنگ مذهبی می بینند. نبردی برای حفظ باور مردم. از اینرو شعار سیاسی آمریکا، مانند آنیکه جهت توجیه جنگهای مذهبی و آزارهای مذهبی در گذشته بکار رفت، طرفدار «خصوصیت خستگی ناپذیر نسبت به کمونیسم، حتی جنگ بازدارنده» بود (کوماجر

۱۹۶۵). یک چنین نگرشی رسماً نزاع و خصومت صرف را تضمین می نماید: عدم تسامح نظامهای اعتقادی رقیب بدیهی است، و همکاری یا سازش با دشمن ایدئولوژیک فضیلتی محسوب نمی گردد. در عوض، دشمنان به جهان با توجه به شرایط حاصل جمع صفر<sup>۱</sup> می نگرند: وقتی یک طرف میبرد استدلال معکوشش بمعنی آنست که طرف دیگر ضرورتاً بازنده است. لنین بروز این حالت را بنحو پیش گویانه ای توصیف کرد: «تازمانیکه کاپیتالیسم و سوسیالیسم وجود دارند، ما نمی توانیم در صلح بسر ببریم، خواه یکی خواه دیگری پیروز خواهد شد. یک نوحه عزا یا برای تشییع جنازه جمهوری شوروی یا کاپیتالیسم جهانی خوانده می شود.»

سوء تشخیص سومین علت ریشه جنگ سرد را در عوامل روانشناسی می بیند، بویژه سوء تشخیص ابرقدرتها از انگیزه های یکدیگر، که منافع و ایدئولوژیهای متعارضشان آن را تقویت می کند. طرفهایی که سوء ظن شدید دارند در اعمال خودشان تنها خصلت نیک و در اقدامات دشمنانشان تنها بدی و شر را می بینند. وقتی چنین تصویرات متقابلی «ما - آنها»، «ما خوبیم - شما خوب نیستید» وجود دارد، خصومت اجتناب ناپذیر است. (برونفن برنر<sup>۲</sup> ۱۹۶۱). علاوه بر آن چون تشخیص و درک یک ملت از نیات شریانه دشمنش به صورت جزمی قبول گردد، پیش گوییهایش نیز خودبخود آن مقصود را تامین می سازد (نگاه کنید به وایت ۱۹۸۴).

روزولت یک ماه قبل از فوت، اشتیاقش را به استالین که بیش از هر چیز درباره جلوگیری از «بی اعتمادی متقابل» بود، ابراز داشت. معذک آنطور که یادآور شد، سوء ظن سرعت توسعه می یابد. در واقع، مایه اصلی آن را میتوان در سالهای قبل از جنگ یافت، بخصوص در ذهن رهبران شوروی، که مشارکت آمریکا در مداخله نظامی متفقین در روسیه در سالهای ۱۹۱۸-۱۹۱۹ را بیاد می آورند، که از ماموریت اولیه اش یعنی دور نگهداشتن سلاحها از دسترسی آلمانها تبدیل به اقدامی ضد بلشویکی شد. آنها همچنین نسبت به کوتاهی آمریکا از شناسایی دیپلماتیک اتحاد شوروی تا ۱۹۳۳ حساس بودند. این شناسایی در میانه دوره رکود به عنوان نشانه ای از ضعف و شکست نهایی کاپیتالیسم فرض گردید.

تجربه ایام جنگ در تسکین دادن رهبران شوروی نه تنها اثر اندکی داشت، بلکه در عوض، نگرانی شان با چنین خاطراتی دامن زده شد:

- طفره و تعلل ایالات متحده قبل از ورود به جنگ علیه فاشیستها.

<sup>۱</sup> Zero - Sum

<sup>۲</sup> Bronfenbrenner

- امتناع آمریکا از مطلع ساختن شوروی از پروژه بمب اتمی منتهاتان یا آگاه کردن آنها از استراتژی ایام جنگ بهمان نسبتی که بریتانیا آگاه می شد.
  - تاخیر در ارسال کالاهای وعده داده شد براساس قانون وام و اجاره.
  - قصور در گشودن جبهه دوم (که منجر به سوء ظن استالین گردید که سیاست آمریکا بر آن بود که بگذارد روسها و آلمانها یکدیگر را نابود سازند).
  - استفاده از بمب اتمی علیه ژاپن، که شاید به عنوان مانوری تصور شد تا مانع از حضور و دخالت شوروی در برقراری صلح در اقیانوس آرام گردد.
- آن بدگمانیها بعدها با تمایل ایالات متحده به حمایت از همدستان سابق نازی در کشورهای تحت اشغال آمریکا، یعنی ایتالیا، و به خاطر فشارش بر اتحاد شوروی به منظور انجام وعده اش در خصوص برگزاری انتخابات آزاد در مناطقی که برای امنیت ملی شوروی حیاتی بودند، مشخصاً لهستان، تقویت گردید. رهبران شوروی همچنین نسبت به لغو ناگهانی کمک آمریکا بر اساس قانون وام و اجاره، ابراز بیزاری کردند زیرا استالین بمنظور تسهیل برنامه بهبود و بازسازی بعد از جنگ بر روی آن حساب کرده بود. از اینرو بی اعتمادی شوروی به مقاصد آمریکا تا حدی ناشی از ترس از محاصره توسط آمریکا بود که به خاطر خصومت گذشته آمریکا افزایش می یافت.
- برای ایالات متحده از سوی دیگر، قرائن متعددی از جنگ طلبی رو به ازدیاد شوروی بی اعتمادی را ایجاب می کرد. آنها عبارت بودند از:
- اعلام استالین در فوریه ۱۹۴۶ که اتحاد شوروی قصد خلع سلاح قوای مسلحش را ندارد در همان زمانی که ایالات متحده دست اندر کار بزرگترین عملیات برای از حالت بسیج در آوردن قوایش بود. کاری عظیم در تاریخ جهان توسط یک قدرت پیروز.
  - بی میلی اتحاد شوروی به برگزاری انتخابات دمکراتیک در سرزمینهایی که از سلطه نازیها آزاد ساخته بود.
  - خودداری از کمک به بازسازی بعد از جنگ در مناطق خارج از کنترل شوروی.
  - بردن کالاها و اقلام زیربنایی از مناطقی که تحت اشغال شوروی بود.
  - رفتار خودخواهانه و اغلب ممانعت آمیز در سازمانهای نوپای بین المللی.
  - بی توجهی فرصت طلبانه نسبت به حقوق بین الملل و نقض موافقتنامه ها و معاهدات.
  - رخنه و نفوذ در نهضت های کارگری غرب.
- هاری ترومن این محیط بی اعتمادی را به صورت معیاری نمونه در نظر آورد که پس از تصدی ریاست جمهوری بعد از فوت روزولت، اعلام داشت: «اگر روسها علاقمند به پیوستن به

ما نیستند میتوانند برونند بجهنم» (تاگول<sup>۱</sup> ۱۹۷۱). در این محیط سوء ظن و بی اعتمادی - تصویرهای متضاد و پیش گویی های خود مجاب کننده - جنگ سرد قوت گرفت (نگاه کنید به چکیده ۵-۳). «هرطرف فکر می کرد که بدلیل خود وجود طرف دیگر باید در رقابت حاصل جمع صفر فعال باشد، و هر کدام تاریخ مکشوف جنگ سرد را به عنوان موید دیدگاهش می دید» (گارت هوف ۱۹۹۴؛ همچنین نگاه کنید به کنان<sup>۲</sup> ۱۹۷۶).

اگر جنگ سرد از تصورات گوناگون و از عدم حساسیت هر کدام از قدرتها به تأثیر اقداماتش بر ترسهای طرف دیگر سرچشمه گرفت، بنابراین دشوار است که نگوئیم را متوجه روابط روبه وخامت شوروی - آمریکا کرد. هر دو طرف مسئول بودند زیرا هردو قربانی سوء تشخیص شان بودند. جنگ سرد صرفاً پاسخ آمریکا به تجاوز کمونیستی نبود، که زمانی دیدگاه متعصبانه آمریکایی محسوب می شد. نه اینکه صرفاً حاصل استیلاجویی بعد از جنگ آمریکا باشد، آنگونه که مورخان تجدید نظر طلب بعداً دلیل آوردند (نگاه کنید به شلزینگر ۱۹۸۶). هر دوی فاتحان در جنگ علیه آلمان نازی احساس کردند که مورد تهدید می باشند. و هر کدام دلایل موجهی داشت که نسبت به دیگری با سوء ظن بنگرد. بنابراین میتوان جنگ سرد را به عنوان اختلافی بر سر نگرانیهای متقابلی دانست که به خاطر شیوه ای که سیاست گذاران در هر دو طرف اقدامات طرف دیگر را تفسیر می کردند تشدید می گردید.

علاوه بر منافع، ایدئولوژیها، و تصورات متباین، شرحی کامل از ریشه های جنگ سرد شامل عواملی مانند فشارهای اعمال شده توسط گروههای ذینفع و تغییرات در شرایط و اوضاع و افکار عمومی در درون هر جامعه، ابداعات و اختراعات در تکنولوژی تسلیحاتی و دگرگونی در موازنه های استراتژیکی و نقش طراحان نظامی در به غلیان در آوردن اختلافات می باشد.

صرفنظر از دلایل بروز جنگ سرد، به هر حال، جنگ مذکور به مساله اصلی در امور جهانی تبدیل شد و سایه اش بر سراسر جهان سیاست از ۱۹۴۵ تا مرگ نهائیش در ۱۹۹۱ گسترش یافت.

برای درک نقشی که قدرت و اصول در تعیین سیاست خارجی آمریکا طی این مفاصله دراز مدت جهانی ایفا کردند، ما باید فراتر از سرچشمه های جنگ سرد رفته و مسیر روابط ابرقدرتها در سراسر تاریخ جنگ سرد مشخص سازیم.<sup>(۴)</sup>

<sup>۱</sup> Tugwel

<sup>۲</sup> Garthoff, Kennan



## استراتژیهای سدبندی آمریکا: مراحل تکاملی

تاریخ سیاست خارجی آمریکا از زمان جنگ جهانی دوم عمدتاً داستان چگونگی تفسیر و کاربرد دکترین سدبندی است، به مثابه راهنمایی برای ابتکارات و اقدامات آمریکا در قبال اتحاد شوروی و متحدان و قشش. نمودار ۱-۳ از لحاظ کمی الگوی اختلاف و همکاری ایالات متحده نسبت به اتحاد شوروی طی جنگ سرد و پاسخهای شوروی را ترسیم می‌کند. شواهد حداقل چهار ویژگی اعمال متقابل شوروی - آمریکا را نشان می‌دهد:

- ۱- مشخصه جنگ سرد، سطح بالایی از مخاصمه ابرقدرتها طی قسمت اعظم تاریخش است.
- ۲- دوره‌های مخاصمه شدید بنحوی موزون با دوره‌های نسبی همکاری تناوب می‌یافت.
- ۳- روابط معامله‌همثل، عمل - عکس العمل استمرار داشت. یعنی، دوره‌هایی که ایالات متحده ابتکارات و اقدامات دوستانه‌ای در قبال شورویها بعمل می‌آورد همراه با دوره‌هایی بودند که شورویها رفتاری دوستانه نسبت به ایالات متحده داشتند، دوره‌های مبارزه طلبی ایالات متحده، دوره‌های مبارزه‌طلبی شوروی بودند.

### چکیده ۵-۳

#### تصاویر متقابل: آغاز جنگ سرد

#### - تصویر شوروی از ایالات متحده

##### • آنها (فرمانروایان) بد هستند.

بانکداران وال استریت، سیاستمداران و نظامیان خواهان جنگ هستند زیرا آنها می‌ترسند که در یک انقلاب کمونیستی زور و قدرشان را از دست بدهند. آنها با پایگاههای نظامی ما را محاصره می‌کنند. آنها با اعزام جاسوسان (در هواپیماهای یو-۲ و چیزهای دیگر) قصد نابودی سرزمین اصلی کارگران را دارند.

آنها مانند نازیها هستند. آلمانها را علیه ما تجدید تسلیحات می‌کنند.

##### • آنها امپریالیست هستند.

کشورهای استعماری مناطق مستعمره را تحت سلطه دارند. آنها را در انقیاد نگاه می‌دارند. رژیمهای آمریکای لاتین (بجز کوبا) عروسکهای دست‌نشانده ایالات متحده آمریکا می‌باشند.

##### • آنها مردم خودشان را استثمار می‌کنند.

همه سرمایه‌داران بواسطه استثمار کارگران در تجمل زندگی می‌کنند.

• آنها علیه دموکراسی هستند.

اشکال دموکراتیک فقط جلوه ظاهری است، مردم میتوانند فقط به نامزدهای کاپیتالیست رای بدهند.

فرمانروایان ارگان‌های تبلیغاتی، آموزشی و مخابراتی را کنترل می‌کنند. آنها هر کسی را که طرفدار افکار کمونیستی باشد آزار و تعقیب می‌کنند.

• آنها حقیقت را تحریف می‌کنند.

آنها به دروغ اتحاد جماهیر شوروی سوسیالیستی را متهم به تحمیل ایدئولوژی با اجبار می‌نمایند.

• آنها فاسد، مادی، بطور خودخواهانه فردگرا هستند.

آنها فقط در پی پول هستند.

• آنها (مردم) خوب هستند.

مردم آمریکا صلح می‌خواهند.

- تصویر شوروی از ایالات متحده

• آنها (فرمانروایان) بد می‌باشند.

مردان کرملین متجاوز، قدرت طلب می‌باشند در سرکوبی مجارستان، وحشی و در رفتار با مردم خودشان بیرحم هستند.

آنها در حال رخنه به نیمکره غربی برای حمله به ما می‌باشند.

آنها در جاسوسی و خرابکاری جهت درهم شکستن کشور ما اشتغال دارند.

آنها مانند نازیها هستند - یک دیکتاتوری متجاوز توسعه طلب.

• آنها امپریالیست هستند.

کمونیست ها می خواهند دنیا را تحت تسلط در آورند

آنها بدون انعطاف حکومت‌های دست نشانده اقمار را کنترل می‌کنند.

• آنها مردم خودشان را استثمار می‌کنند.

آنها کالاهای مصرفی را پایین نگاه میدارند سطح زندگی را پایین نگاه میدارند بجز برای بوروکراتهای کمونیست.

کارگرانی که از عدم ایمنی و بیکاری در رنج می‌باشند.

• آنها علیه دموکراسی هستند.

اشکال دموکراتیک صرفاً ظاهری است.

مردم می‌توانند فقط به نامزدهای کمونیست رأی بدهند.

فرمانروایان ارگانهای تبلیغاتی، آموزشی و مخابراتی را کنترل می‌کنند. آنها هر کی را که طرفدار دمکراسی غربی باشد آزار و تعقیب می‌کنند.

• آنها حقیقت را تحریف می‌کنند.

آنها خود را به صورت دوست مردم مستعمره وانمود می‌کنند بدان منظور که آنها را به بردگی بکشند.

• آنها فاسد و مادی هستند.

آنها مانع از آزادی مذهبی می‌شوند.

• آنها (مردم) خوب هستند.

مردم شوروی صلح می‌خواهند.

منبع: رالف ک. وایت. نیویورک تایمز - ۵ سپتامبر ۱۹۶۱، ص ۵.

۴- اگر چه در الگوی اختلاف و همکاری در قبال اتحاد شوروی، مشی رؤسای جمهور مختلف همساز با دگرگونیهای دوره‌ای طی جنگ سرد بوده، سابقه تاریخی آشکار می‌سازد که «هیچ تفاوت قابل توجه و مشخصی در روشی که دولتها مرتباً رفتار گذشته شان را بر آن بنا می‌کردند یا در شیوه ای که آنها نسبت به اتحاد شوروی واکنش نشان می‌دادند وجود نداشت.» (دیکسون و گاردنر ۱۹۹۲).<sup>۱</sup> در عوض، بدون توجه به بستگیهای حزبی یا ایدئولوژیهای سیاسی کسانی که در اداره بیضی شکل بودند، شاخص رفتار دوره جنگ سرد آمریکا در قبال اتحاد شوروی تداوم بود تا تغییر.

جهت مقاصد تحلیلی، تاریخ سیاست سبندی را میتوان به پنج مرحله از لحاظ نظم گاهشماری تقسیم نمود. آنگونه که در نمودار ۱-۳ ترسیم گردید (برای دوره‌بندی ثانوی، نگاه کنید به نینسیک<sup>۲</sup> ۱۹۸۹).

### مقابله جویی جنگ سرد، ۱۹۶۲-۱۹۴۷

اگرچه دوره کوتاهی از دوستی احتیاط آمیز پیش از آغاز مقابله جویی جنگ سرد وجود داشت، ولی تا ۱۹۴۷ تمامی جلوه های همکاری بین ایالات متحده و اتحاد شوروی محو گردید.

<sup>۱</sup> Dixon, Garrder

<sup>۲</sup> Nincic

چون منافع حیاتی امنیتی شان تصادم پیدا کرد بر سر موضوعاتی که ساختار سیاست اروپای بعد از جنگ جهانی دوم را احاطه کرده بود.

در فوریه ۱۹۴۶ استالین نطقی ایراد کرد که در آن وی از «اجتناب ناپذیری جنگ با قدرتهای کاپیتالیست سخن بمیان آورد. وی اصرار ورزید که مردم شوروی دچار توهم نشوند که پایان جنگ بمعنی فراغت ملت است، بلکه بعکس، نیاز به تلاشهای شدیدی است تا سرزمین مادری را قدرتمند ساخت و از آن دفاع کرد.» (لرول ۱۹۷۰).

کوتاه مدتی بعد از این، جورج اف. کنان - در آنزمان دیپلمات ایالات متحده در مسکو - «تلگرام طولانی» معروفش را به واشنگتن فرستاد که اصول رفتار شورویها را تحلیل و ارزیابی کرد. نتیجه گیریهای کنان خیلی بد بینانه و منفی بودند.

«در اینجا قدرتی سیاسی با اعتقادی متعصبانه بر سرکار است که با ایالات متحده تفاهم و سازشی دائمی نمی تواند وجود داشته باشد، که مطلوب و ضروری آنست که آرامش داخلی جامعه ما برهم بخورد، شیوه سنتی زندگی ما نابود شود، اقتدار بین المللی دولت ما در هم بشکند، اگر قرار است که قدرت شوروی حفظ گردد.»

افکار کنان بطور گسترده ای انتشار یافت، به ویژه وقتی که در ۱۹۴۷ مجله با نفوذ امور خارجی دیدگاههای وی را در مقاله ای بدون ذکر نام با امضای «ایکس» چاپ کرد. در این مقاله، کنان استدلال کرد که رهبران شوروی درباره توانایی سیاسی شان جهت حفظ قدرت هم در برابر نیروهای داخل جامعه شوروی و هم در دنیای خارج همیشه احساس ناامنی می کنند. احساس ناامنی آنها را وادار به اتخاذ سیاست خارجی فعال گرا و یا شاید متجاوز خواهد ساخت. معذک، این در حد قدرت ایالات متحده است که رهبری شوروی را در محیطی که باید فعالیت کند تحت فشار مضاعفی قرار دهد تا نهایتاً منجر به ضعف تدریجی یا محو نهایی قدرت شوروی گردد. «در چنین شرایطی» کنان نتیجه گرفت، «عنصر اصلی سیاست ایالات متحده نسبت به اتحاد شوروی باید سبندی دراز مدت، صبورانه اما قاطع و هوشیارانه در مقابل تمایلات توسعه طلبانه روسها باشد.» (۱۹۴۷).

مدت زیادی نگذشت که هاری ترومن، این نسخه را جوهره اصلی سیاست بعد از جنگ آمریکا قرار داد. وی تا حدی بخاطر ناآرامی و آشوب داخلی در ترکیه و یونان، - که او و دیگران آن را کار کمونیست ها می دانستند، برانگیخته گردید. ترومن گفت: «من معتقدم که سیاست ایالات متحده باید حمایت از مقاومت ملتهای آزاد در برابر تلاش اقلیتهای مسلح یا فشارهای خارجی باشد که برای انقیادشان توطئه می کنند.»

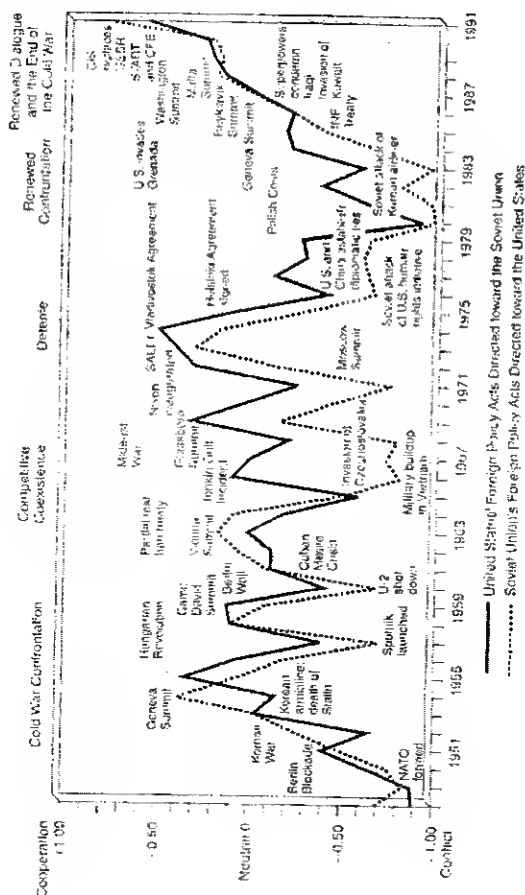
معدودی از بیانیه‌ها در تاریخ آمریکا به اندازه این یکی مهم و با نفوذ بوده‌اند، که نهایتاً به عنوان دکترین ترومن شناخته شد. در تنها یک جمله، ترومن سیاست آمریکا را برای سئو آینده و بعد از آن تعیین کرد. هرگاه و هر جا حکومت ضد کمونیستی، توسط شورش بومی، تهاجم خارجی، یا حتی فشار دیپلماتیک... مورد تهدید قرار گیرد ایالات متحده کمک سیاسی، اقتصادی و بیش از همه نظامی را در اختیارش خواهد گذارد. (آمبروز<sup>۱</sup> ۱۹۹۳).

اینکه آیا سیاست سدبندی، سیاستی مناسب بود، موضوعی است که حتی در زمان اعلامش، مورد بحث و اختلاف بود. والتر لیپمن روزنامه نگار، سلسه مقالاتی در هرالدتربون نیویورک نوشت، که مجموعه آن بصورت کتاب کوچکی در آمد بنام جنگ سرد (۱۹۴۷)، که در آن وی استدلال کرد سدبندی جهانی برای ایالات متحده پرهزینه خواهد بود. و اینکه سیاست خارجی آمریکا را وجهه نظامی خواهد داد، و نهایتاً اینکه ایالات متحده باید از هر رژیم مدعی کمونیسم سستی، صرفنظر از اینکه چقدر نامطلوب باشد، حمایت کند. هنری والاس<sup>۲</sup>، نامزد حزب سوم برای ریاست جمهوری که مخالف هاری ترومن بود، در نگرانی لیپمن شریک شد هنگامیکه وی هشدار داد نسبت به معمايي که نهایتاً ایالات متحده با آن روبرو خواهد شد: «همینکه آمریکا در موضع مخالفت با تغییر قرار گیرد، ما از دست رفته ایم. آمریکا بصورت منفورترین کشور در جهان در خواهد آمد»

انتقاد لیپمن با همه جزئیاتش بنحو پیامبر گونه ای درست از کار درآمد. قبل از اینکه مسیر سد بندی کاملاً طی شده باشد، ایالات متحده تریلیون ها دلار صرف دفاع ملی کرده بود، اتحادیه های نظامی دائمی زمان صلح را تشکیل داده بود که گیتی را دور میزد، و خودش را حامی برخی از بیرحم ترین دیکتاتوری ها در جهان کرده بود. در آرژانتین، برزیل، کوبا، جمهوری دومی نیکن، گواتمالا، یونان، هائیتی، ایران، نیکاراگوا، پاراگوئه، فیلیپین، پرتغال، کره جنوبی، ویتنام جنوبی، اسپانیا و تایوان که تنها ویژگی مشترکشان مخالفت با کمونیسم بود. در این روند، میراث انقلابی آمریکا، یعنی مشعلداری آزادی غالباً مورد غفلت بود، چون دولت خودش مخالف تغییر سیاسی و اجتماعی در دیگر کشورها، و در عوض خواستار حفظ وضع موجود در برابر انقلابات بالقوه مختل سازنده بود.

<sup>۱</sup> Ambrose

<sup>۲</sup> Henry Wallace



نمودار ۳-۱- روابط شوروی و آمریکا، ۱۹۴۸ - ۱۹۹۱

جورج کنان، نیز نگران شیوه ای بود که بیانه تحسین انگیزش صرفنظر از محتوی و چهارچوب آن در نظر گرفته شد و به نادرستی مورد تفسیر قرار گرفت، بطوریکه «سدبندی» بصورت «اسطوره ویران کننده ای» درآمد، دکترینی که «با سیاست خارجی دولت ترومن هویت یافت».

من طبعاً وارد جزئیات شدم که متکر این نظر شوم، که تبعات آن به من نسبت داده می شود ... یعنی سدبندی مساله استقرار قوای نظامی در اطراف مرزهای شوروی است و مانع شدن از بروز تجاوز نظامی شوروی. من علیه تبعات آن و اینکه روسها در آرزوی حمله به سایر مناطق می باشند اعتراض کردم و اینکه وظیفه سیاست آمریکا بازداشتن آنهاست که چنین

کاری را نکنند. «روسها نمی‌خواهند» من تأکید داشتم، «به کسی حمله کنند، این سنت آنها نیست. آنها یکبار این را در فنلاند آزمودند و انگشتانشان سوخت. آنها خواهان جنگ از هیچ نوع آن نمی‌باشند. بالاتر از همه، آنها مسئولیت آشکار که تهاجم رسمی با خود به‌مراه می‌آورد را نمی‌خواهند.» (۱۹۶۷، ۳۶۱)

همانطور که کنان بعدها شکوه کرد، «تصویری از یک روسیه استالینی که مهیاو در آرزوی حمله به غرب است، و تنها بوسیله در اختیار داشتن سلاحهای اتمی (آمریکا) باز داشته شده، اصولاً مخلوق خیالپردازی غرب بود.» وی علیه «دیو ساختن دشمن، برآورد زیاده از حد قدرت خصم و بیش از حد نظامی‌کردن پاسخ غرب» هشدار داد (تالیوت<sup>۱</sup>، ۱۹۹۰). کنان رهیافتی سیاسی و اقتصادی نه نظامی را به منظور سدبندی توسعه طلبی شوروی خارج حوزه کنونی نفوذش توصیه کرده بود. علیرغم آن اندرز، این باور که شکست دادن کمونیسم شوروی مستلزم رهیافت مبارزه مقابله جویانه است به صورت اصل مسلم و راهبردی سیاست خارجی آمریکا بعد از جنگ جهانی دوم درآمد.

ناتوانی ابرقدرتها، در حفظ وضع حوزه نفوذی که قبلاً به طور تلویحی در باره آن توافق شده بود، سبب بروز این گرایش شدیدگردید که بحرانیها را حاصلی از برنامه طرف دیگر برای سلطه جهانی تفسیر نمایند. زمانیکه شوروی به قسمتهایی از اروپای شرقی وارد شد، رهبران آمریکا این امر را بمثابة تأییدی از تفسیر خود دانستند که آنها در پی فتح گیتی می‌باشند. بهر حال، اتحاد شوروی، شاید دلیلی داشت تا فکر کند که آمریکائیان فوراً به سلطه شوروی بر اروپای شرقی رضایت خواهند داد. زیرا در ۱۹۴۵ وزیر امور خارجه جیمز بیرنس گفته بود که «اتحاد شوروی نسبت به حکومتهای دوست در طول مرزهایش حقی دارد.» معاون وزیر امور خارجه دین آچسن<sup>۲</sup> سخن از «دکترین مونرویی برای اروپای شرقی» بمیان آورد. این نقطه نظرات و سایر چیزهایی که در موافقتنامه های یالتا موجود بود این باور شوروی را تقویت کرد که کشورهای غربی نیاز شوروی بداشتن منطقه حائل اروپای شرقی را خواهند پذیرفت، که مسیر مشترک تهاجم به روسیه برای بیش از سیصد سال بوده بود. از اینرو، وقتی حکومت ایالات متحده شروع به چالش تفوق شوروی در آلمان شرقی و سایر جاها در اروپای شرقی نمود، اتحاد شوروی فکر کرد که تفاهمات پیشین نقض شده و اینکه غرب «طرحهای امپریالیستی» را در سر می‌پروراند (همچنین نگاه کنید به چکیده ۵-۳).

فوران بحرانیهای ظاهراً بی پایان طی جنگ سرد ادامه یافت، که از آن جمله امتناع شوروی از عقب کشاندن نیروهایش از ایران ۱۹۴۶، کودتای کمونیستی در چکسلواکی در

<sup>۱</sup> Talbott

<sup>۲</sup> Dean Acheson

۱۹۴۸، محاصره برلن توسط شوروی در ژوئن همانسال، بدست گرفتن قدرت در سرزمین اصلی چین توسط کمونیست ها در ۱۹۴۹، وقوع جنگ کره در ۱۹۵۰، تهاجم چین به تبت در ۱۹۵۰ و بحرانهای پی در پی تنگه های تایوان بودند. از اینرو «جنگ» صرفاً «سرد» نبود، بلکه به صورت مناقشه جهانی تلخی در آمد که خطر شدت یافتن و تبدیل شدن به جنگ آشکار را داشت. دو قدرت خودشان را چنان بسیج کرده بودند تا مانع شوند که طرف دیگر به قدرت برتر دست یابد.

ایالات متحده از تفوق نظامی واضحی در سطح استراتژیک تا ۱۹۴۹ بهره-مند بود. زیرا به تنهایی صاحب «اسلحه برنده» نهایی و وسایل حمل آن بود. این تأثیری قدرتمند بر سیاست گذاری آمریکا نهاد (هرکن<sup>۱</sup> ۱۹۸۲). شوروی در آن سال انحصار اتمی آمریکا در هم شکست، خیلی زودتر از آنچه دانشمندان و سیاست گذاران پیش بینی کرده بودند. پس از آن جستجوی شوروی برای تساوی نظامی و تعادل قدرت نسبی، بر طیف کلی روابط ابرقدرتها مؤثر بود، بطوریکه توزیع قدرت جهانی بصورت دوقطبی در آمد. ایالات متحده و متحدانش یک قطب و اتحاد شوروی و متحدانش قطب دیگری را تشکیل دادند، خصوصیت روابط ابرقدرتها نیز شکل متفاوتی بخود گرفت، زمانی بیشتر همکاری کننده و گاهی بیشتر مخاصمه آمیز.

اروپا، جایی که جنگ سرد از آنجا آغاز گردید، کانون توطئه و نیرنگ برای نفوذ بود. متحدان اصلی ابرقدرتها در سازمان پیمان اتلانتیک شمالی (ناتو) و سازمان پیمان ورشو (WTO) تشکل یافتند. این اتحادیه ها شاخصه سیاست خارجی ابرقدرتها گردیدند، چون اعضای اروپایی اتحادیه های شرقی و غربی از روی تمایل به رهبری حامیان شان گردن نهادند.

تا حد کمتری، تشکيل اتحادیه، کشورهای خارج از اروپا را نیز در مبارزه دو غول درگیر ساخت. ایالات متحده بخصوص درصدد محاصره نفوذ شوروی (و چین) در سرزمین وسیع آسیا با ایجاد حلقه ای از متحدان طرفدار آمریکا در هر یک از مرزهای جهان کمونیست بود. در ازای آن، ایالات متحده وعده حمایت از تعداد روبه تزاید موکلینش را از هجوم خارجی داد. بدینقرار جنگ سرد به سراسر کره ارض توسعه یافت.

در نظام غیر قابل انعطاف دو بلوکی سالهای ۱۹۵۰ ابرقدرتها بگونه ای سخن می گفتند که انگار جنگ قریب الوقوع است، اما در عمل (بخصوص بعد از جنگ کره) هر دو با احتیاط رفتار کردند.



رئیس جمهور آیزنهاور و وزیر امور خارجه اش جان فاستر دالس، وعده «بههم بیچاندن» پرده آهنین و «آزادسازی» «ملتهای دربند» اروپای شرقی را دادند. آنها متعهد شدند که به تجاوز با «تلافی جویی وسیع» پاسخ دهند. دکترین ترومن را که ظاهراً «نرم» و «انفعالی» بود را مورد انتقاد قرار دادند، با ادعای مردود شناختن سدبندی بسود استراتژی جاه طلبانه «بیروزی» که نهایتاً به مقابله جویی کمونیسم الحادی خاتمه خواهد بخشید. ولی کمونیسم در اروپای شرقی در هم پیچیده نشد، و سیاست سدبندی با استراتژی استیلاجویانه تری جایگزین نگردید. مثلاً در ۱۹۵۶ ایالات متحده نتوانست به درخواست مجارستان برای کمک به قیامش علیه سلطه شوروی پاسخ بدهد. سیاست گذاران آمریکایی، علیرغم لحن تهدید کننده شان، بیشتر از آنچه بتوانند عمل کنند وعده دادند. آیزنهاور در مبارزه انتخاباتی ۱۹۵۲ سوگند خورد «ما هرگز نمی‌توانیم آرام بمانیم، مگر اینکه ملتهای در بند جهان، در آزادی کامل حق انتخاب مسیر خودشان را داشته باشند.» «اما آنها بجز خروش در سخنانشان، آرام ماندند»، (امروز ۱۹۹۳)

نیکیتا خروشچف، بالاترین مقام رهبری شوروی را بعد از مرگ استالین بهمهده گرفت، وی اظهار داشت که «همزیستی مسالمت آمیز» با سرمایه‌داری را می‌پذیرد، و در ۱۹۵۵ دو ابرقدرت در کنفرانس سران ژنو ملاقات کردند در گامی نخستین و آزمایشی برای بحث و تبادل نظر متقابل راجع به مشکلات جهانی. اما اتحاد شوروی بهرحال، با احتیاط به بهره‌برداری از فرصتها جهت تقویت قدرت خود، هر جا که آنها را موجود می‌یافت، مانند کوبا در اوائل سالهای ۱۹۶۰ ادامه داد. لذا دوره بعد از درگذشت استالین، با تداوم بحرانها و مقابله جوییها همانند سالهای اولیه جنگ سرد، مشخص میگردد. اینک علاوه بر مجارستان - کوبا، مصر و برلن نقاط خطر بودند. در ۱۹۶۰ بحران ناشی از سرنگون ساختن هواپیمای جاسوسی آمریکایی یو - ۲ در عمق سرزمین شوروی بوجود آمد. سیاست لبه پرتگاه هسته‌ای و تلافی جویی وسیع، علائم استراتژیهای سدبندی بودند که ایالات متحده در این زمان امیدوار به تعادل قدرت شوروی و شاید مجبور ساختنش به تسلیم بود. (همچنین نگاه کنید به فصل ۴).

همزیستی رقابت آمیز، ۱۹۶۹-۱۹۶۲ نصب مخفیانه موشکهای شوروی در کوبا در ۱۹۶۲، آغاز جنگ ویتنام تقریباً در همان زمان، و شروع ظاهراً یک مسابقه تسلیحاتی نامحدود، بر امکان همزیستی ابرقدرتها سایه ای افکند. جدی ترین آزمایش توانایی ایالات متحده و اتحاد شوروی جهت جلوگیری از بروز فاجعه و تدبیر مسالمت آمیز مقابله جویی، بحران موشکی کوبا در ۱۹۶۲ بود، - رویدادی «بر افروزنده» که تفکر را درباره چگونگی امکان تبدیل جنگ سرد به

آتش جنگی. مدتش متحول ساخت و آگاهی در خصوص عواقب نابود کننده یک جنگ هسته ای را وسعت داد. ابرقدرتها چشم در چشم هم دوختند. خوشبختانه یکی مژده زد.

رئیس جمهور کندی طی سخنانی در آغاز سال تحصیلی دانشگاه آمریکایی در ۱۹۶۳ بیان داشت که چرا تخفیف تنش بصورت امری جازم در آمده و مخاطره جنگ ممکن نیست.

در میان بسیاری از خصال مشترکی که مردم [ایالات متحده و اتحاد شوروی] دارند، هیچکدام قویتر از بیزاری از جنگ نیست. تقریباً میان قدرتهای بزرگ جهان این حالت منحصراً است، که ما هرگز در جنگ با یکدیگر نبوده ایم ... امروز، اگر باید جنگ تمام عیارى باز دیگر پراورخته شوند، مهم نیست که چگونه، دو کشور ما هدف اصلی خواهند بود. این حقیقتی مضحک اما درست است که دوتا از قویترین کشورها در معرض بیشترین خطر انهدام می باشند ... ما هر دو در دور باطل و خطرناکی گرفتار شده ایم که در آن بدگمانی یک طرف بدگمانی طرف دیگر را تئذیه می کند و سلاحهای جدید موجب تولید سلاحهای ضد آن می شود. بطور مختصر، هم ایالات متحده و متحدانش، هم اتحاد شوروی و متحدانش، دارای نفع متقابل دائمی در وجود صلحی عادلانه و واقعی و در توقف مسابقه تسلیحاتی هستند ... بنابراین بیائید چشمان را نسبت به اختلافاتمان نبندیم، ولی بیائید همچنین توجهمان را معطوف به منافع مشترک و به وسایلی سازیم که با آن اختلافات را میتوان رفع کرد. و اگر ما اکنون نتوانیم به اختلافاتمان خاتمه دهیم. حداقل میتوانیم کمک کنیم که جهان مکانی ایمن و متنوع باشد.

کندی را همچنین بخاطر سخنرانی افتتاحیه رسا و درخشانش در سال قبل از آن باید بیاد آورد. «بگذار هر ملتی بداند، خواه در آرزوی سعادت ما باشد یا بد خواه، که ما هر قیمتی را پرداخته، هر مسئولیتی را تحمل، هر سختی ای را پذیرفته، هر دوستی را حمایت و با هر دشمنی مخالفت می ورزیم تا نسبت به بقا و توفیق آزادی اطمینان یابیم».

برای برخی این چالش تجدید چالشهای جنگ سرد آمریکا نسبت به اتحاد شوروی بود. برای دیگران، آن صرفاً ابزاز مجدد میراث آرمانگرایانه آمریکا به شمار می رفت. نطق بلیغ کندی بر عکس کلمه قصار پالمرستون بود، که بریتانیای کبیر دوستان ندارد، فقط منافع دارد، آمریکا در جستجوی آزادی، منافع نداشته، فقط دوستان دارد. (کیسینجر ۱۹۹۴).

سخنرانی آغاز تصدی ریاست جمهوری کندی، دولتی را تصویر کرد که بهمان اندازه سلفش قاطعانه ضد شوروی بود، ولی بخصوص در پی بحران موشکی کوبا، هم در شیوه و هم در لحن، آغاز به ترک تاکتیکهای مقابله جویی گذشته نمود. با آنکه رقابت جهت امتیاز و نفوذ ادامه یافت، ولی حفظ وضع موجود نیز تلویحاً مورد قبول قرار گرفت، چون هیچ یک از ابرقدرتها تمایل به دست یازیدن به جنگی جدید را جهت کسب منافع ژئواستراتژیک جدید نداشتند. چون رشد برابری قابلیت های نظامی شوروی و آمریکا همزیستی یا عدم زیست را بصورت

گزینه‌های موجود در آورد، یافتن راهی جهت تعدیل اختلافات امری واجب شد. این تحول سبب گردید که خطرات محتمل ناشی از چند مساله تخفیف یابد و امکانی برای اقدامات جدید در سایر مناطق مفتوح گردد. مثلاً ژنو (۱۹۵۵) و کمپ دیوید (۱۹۵۹) تجاربی در دیپلماسی سزان بود که سابقه‌ای برای سایر اقدامات تخفیف تنش برقرار نمود. نصب «خط تلفن سرخ» یک خط مخابراتی مستقیم بین کاخ سفید و کرملین، در ۱۹۶۳ دنبال شد. از همین روی بود کنفرانس سران گلاسبرو ۱۹۶۷ و چندین موافتنامه که بعد از مذاکرات امضاء شد، شامل معاهده جزئی منع آزمایش اتمی ۱۹۶۳، معاهده فضای ماوراء جو ۱۹۶۷، و معاهده عدم گسترش سلاحهای هسته‌ای ۱۹۶۹، علاوه بر آن، ایالات متحده بطور تلویحی تقسیم آلمان و سلطه شوروی بر اروپای شرقی را پذیرفت (که تجلی آن در کوتاهی ایالات متحده به اعمال واکنش قهری نسبت به تهاجم پیمان ورشو به چکسلواکی در ۱۹۶۸ بود).

تنش زدایی، ۱۹۷۹-۱۹۶۹ بازمامداری ریچارد نیکسون به عنوان رئیس جمهور و انتصاب هنری کیسینجر به عنوان مشاور امنیت ملیش، ایالات متحده رهیافت جدیدی را در قبال سدبندی آزمود، که رسماً بدان برچسب تنش زدایی زده شد. به گفته کیسینجر، تنش زدایی در پی بوجود آوردن «موجبی اساسی برای همکاری و خویشتنداری است.» «محیطی که در آن رقبا بتوانند اختلافاتشان را تخفیف و مشخص نمایند و نهایتاً از رقابت به‌جانب همکاری پیش بروند.» چندین نکته دیگر سبب پذیرش این رهیافت جدید گردید. منجمله قبول اینکه یک حمله هسته‌ای خودکشی متقابل می‌باشد، حساسیتی روبه افزایش نسبت به الزامات امنیتی هر دو ابرقدرت و نگرانی مشترک در خصوص چین که شدیداً قدرتمند و استیلاجو می‌باشد. به منظور تدارک آرامش در تنش ابرقدرتها، نیکسون و کیسینجر تئوری پیوند را طرح کردند، حاکی از اینکه انتظار توسعه روابط اقتصادی، سیاسی و استراتژیک بین ایالات متحده و اتحاد شوروی این دو را در یک سرنوشت مشترک بهم می‌پیوندد، و این خود سبب می‌گردد که روابط ابرقدرتها وابسته به تداوم مبادلات مطلوب متقابل باشد. در این طریق، پیوند، انگیزه‌های ابرقدرتها را برای مبادرت به جنگ کاهش می‌دهد. پیوند همچنین تمامی دامنه روابط شوروی - آمریکا را بهم وابسته می‌کرد که همکاری در یک زمینه سیاسی (مانند کنترل تسلیحات) را به رفتار قابل پذیرش در سایر زمینه‌ها (مداخله خارج از حوزه‌های سنتی نفوذ تسری می‌داد).

تنش زدایی به عنوان هم یک هدف و هم یک استراتژی، که توسعه منفعت متقابل ابرقدرتها را در خویشتنداری می‌دانست، مظهر یک دگرگونی مهم در روابط جهانی آنان بود. در زمینه دیپلماتیک، روابط بین شورویها و آمریکائیها «عادی» بود، زیرا انتظار جنگ محو گردید.

از طرف دیگر هدف استراتژی سدبندی، اینک «خودسدبندی از جانب روسها»<sup>۱</sup> بود (گلب<sup>۲</sup> ۱۹۷۶). «تنش زدایی بمعنای سازش جهانی با اتحاد شوروی نبود ... در عوض، تنش زدایی متضمن ادامه گزینش سدبندی با مشوقات اقتصادی و سیاسی، و به امید میانه روی از طریق امتیازاتی کم و بیش متعادل بود» (سرفاتی ۱۹۷۸). وقتی ایالات متحده تفوق داشت، سیاست سدبندی را بازور و اجبار انجام داده بود. در موقعیت جدید برابری، سدبندی اینک با فریفتگی اجرا میشد. بنابراین، تنش زدایی «بخشی از جنگ سرد بود، نه جایگزینی برای آن» (گودمن<sup>۳</sup> ۱۹۷۵).

کنترل تسلیحات، در محور گفتگوهای تنش زدایی قرار داشت. گفتگوهای محدودیت سلاحهای استراتژیک (سالت) بصورت محکی جهت قابلیت عملی و بقای تنش زدایی در آمد. مذاکرات سالت که در ۱۹۶۹ آغاز شد، خواستار تخفیف مسابقه تسلیحاتی تهدید کننده، پرهزینه، و تصاعدی بود. مذاکرات مذکور مجموعه موافقتنامه هایی را بوجود آوردند، مجموعه نخست در ۱۹۷۲ (سالت -۱) و دومی در ۱۹۷۹ (سالت -۲) بود. با امضای آنها، هر یک از ابرقدرتها به هدف اصلی که از تنش زدایی انتظار داشته بود نائل آمدند. اتحاد شوروی شناسایی وضعش را به عنوان همتای برابر ایالات متحده بدست آورد، ایالات متحده تعهدی از اتحاد شوروی بدست آورد که در تلاشش برای تفوق قدرت در جهان میانه روی را پیشه سازد. بهر حال، موافقتنامه سالت -۲ به ثمر نرسید با آن که امضاء شد ولی هرگز توسط ایالات متحده تصویب نگردید.<sup>۴</sup> این قصور تاکیدی است بر اختلافات واقعی که هنوز ابرقدرتها را از هم جدا میسازد. در پایان سالهای ۱۹۷۰، تنش زدایی تقریباً تمامی نیروی محرکه اش را از دست داده بود و نیز قسمت اعظم امیدی که تنها چند سال پیش از آن مظهرش بحساب می آمد. طی جلسات استماع مربوط به تصویب معاهده سالت -۲، سنای ایالات متحده ابراز نگرانی کرد درباره انعقاد موافقتنامه با رقیبی که به سطح بالایی از مصارف نظامی ادامه می داد، که اسلحه به دولتهایی می فرستاد که خارج از حوزه سنتی نفوذش بودند (الجزایر، آنگولا، مصر، اتیوپی، سومالی، سوریه، ویتنام و سایر جاهای دیگر) و اینکه قوای نظامی در کوبا مستقر کرده بود. این شکایتها همه از وجود بی اعتمادی عمیق آمریکائیان از اتحاد شوروی و نگرانی قابل درکشان در خصوص نیات شوروی حکایت داشت.

<sup>۱</sup> Self - Containment

<sup>۲</sup> Gelb

<sup>۳</sup> Goodman

<sup>۴</sup> سالت ۲ بعدها از تصویب سنا گذشت.

تجدید مقابله جویی، ۱۹۸۵-۱۹۷۹ حمله شوروی به افغانستان در ۱۹۷۹ سبب شد که سنا بررسی سالت ۲- را خاتمه دهد و نیز پایان تنش زدایی را به همراه آورد. رئیس جمهور جیمی کارتر بیان داشت، «تجاوز شوروی به افغانستان در صورتی که بازداشته نشود، تمامی جهان را با جدی ترین چالش استراتژیک از زمان شروع جنگ سرد مواجه می‌سازد.» در پاسخ، ایالات متحده به یک رشته اقدامات خنثی کننده دست زد. شامل اعلام دکترین کارتر که تمایل ایالات متحده را به کاربرد زور نظامی جهت حفظ منافعش در خلیج فارس ابراز می‌داشت. لذا مخاصمت و دشمنی بار دیگر روابط شوروی - آمریکا را در بر گرفت، و یکبار دیگر توسل به قدرت بر استراتژی سددبندی کشور غالب گردید، آنگونه که قبلاً گفتار خشن آیزنهاور، رقابت جویی کندی، و حتی مبارزه جویی ترومن را برافروخته بود. قبل از مسأله افغانستان، کارتر دست به مبارزه ای جهانی برای حقوق بشر زده بود، اقدامی که عمیقاً ریشه در آرمانگرایی ویلسونی داشت که بهمان اندازه متوجه اتحاد شوروی بود که دیگران. این مبارزه نیز، اکنون قربانی اولویت قدرت بر اصول شد.

رئیس جمهور رونالد ریگان و هم‌تایانش در شوروی شروع به رجزخوانیهای مقابله جویانه کردند شبیه آنهایی که در سالهای ۱۹۵۰ ردوبدل می‌شد. ریگان اظهار داشت که اتحاد شوروی «منشاء تمامی ناآرامیهای جاری است» و طی نطقی در برابر پارلمان بریتانیا، از همه کشورهای جهان آزاد درخواست کرد که جهت ترویج و گسترش دموکراسی در سراسر جهان بهم پیوندند. این دعوت فصیح نه فقط منعکس کننده آرمانگرایی ویلسونی و پیوندهای اخلاقی دیرین در سیاست خارجی آمریکا بود، بلکه همچنین متضمن تجدید چالش نسبت به کمونیسم شوروی بود که نخست وزیر بریتانیا وینستون چرچیل در فولتون، میسوری، در ۱۹۴۶ آن را براه انداخته بود، با اعلام اینکه «یک پرده آهنین فرود آمده است» بر نیمی از اروپا که شرق را از غرب جدا می‌کند، و خواستار آن شد که ملتهای انگلیسی زبان بیکدیگر جهت «زور آزمایی» با جهان کمونیست ملحق شوند. سخنان جسورانه ریچارد پایپ<sup>۱</sup> مشاور سیاسی ریگان در ۱۹۸۱ که شورویها باید بین «تغییر مسالمت آمیز سیستم کمونیستی شان ... یا رفتن به جنگ» یکی را انتخاب کنند، مشخص کننده فضایی متشنج بود.

از بسیاری جهات اوائل ۱۹۸۰ شبیه سالهای ۱۹۵۰ بود. توگویی که مذاکره نمی‌توانست با اقدام متجاوزانه قرین شود. نخستین دوره دولت ریگان شاهد برخی سازگاریها بین گفتار و کردار بود که از سرگیری مسابقه تسلیحاتی یکی از مشهودترین موارد می‌باشد. ایالات متحده برنامه وسیع تجدید تسلیحات را بالاتر از همه اولویتهای، منجمله مشکلات

<sup>۱</sup> Richard Pipe

اقتصادی داخلی قرار داد. سیاست گذاران آمریکایی همچنین درباره «قابلیت پیروزی» در یک جنگ هسته‌ای از طریق یک استراتژی «غالب» نظامی بطور غیرمسئولانه ای سخن گفتند که شامل تهدید «استفاده نخست» از تسلیحاتی هسته‌ای بود حتی در صورتیکه جنگ با سلاحهای متعارفی آغاز گردد.

ابرقدرتها همچنین مقابله جویی را به قلمروهای جدید، مانند آمریکای مرکزی توسعه دادند، و کوششهای دیپلماسی عمومی (تبلیغات) را برای مبالغه راجع به امتیازات منسوب به نظامهای خود در سراسر جهان تجدید کردند. یک سری از رویدادهای مشخصه تجدید اختلافات عبارت بودند:

- شورویها هواپیمای پرواز ۰۰۷ خطوط هواپیمایی کره را در ۱۹۸۳ منهدم ساختند.
- کوتاه مدتی بعد از آن ایالات متحده به گرانادا حمله کرد.
- گفتگوهای کنترل تسلیحات قطع گردید.
- شورویها بازیه‌های المپیک ۱۹۸۴ در لوس آنجلس را بایکوت کردند (به تلافی تحریم المپیک مسکو ۱۹۸۰ توسط ایالات متحده).

دولت ریگان همچنین برنامه جدیدی، دکترین ریگان، را اعلام داشت که متضمن حمایت ایالات متحده از شورشیان ضد کمونیست بود (که با حسن تعبیر از آنها به عنوان «مبارزان آزادی» نام برده می‌شد) که قصد سرنگونی حکومت‌های تحت حمایت شوروی در افغانستان، آنگولا و نیکاراگوا را داشته باشند. این استراتژی به «بیان این اعتقاد پرداخت که کمونیسم باید شکست بخورد، نه اینکه صرفاً محصور گردد». از اینرو «ریگان افکار ویلسونی را جهت نتیجه‌گیری نهائیش پذیرفت. آمریکا بطور منفعلانه ای صبر نخواهد کرد تا اینکه نهادهای آزاد رشد یابند، نه اینکه خودش را محدود و مقید به مقاومت علیه تهدیدات مستقیم نسبت به امنیتش خواهد کرد، در عوض، بطور فعالانه ای به ترویج دموکراسی خواهد پرداخت.» (کیسنجر ۱۹۹۴a)

بسنحوی قابل درکی، روابط بین ایالات متحده و اتحاد شوروی شدیداً تحت فشار بود چه تأثیر تصاعدی این حرکتهای، ضدحرکتهای و التهابات شعارگونه ضایعات خودش را داشت. رهبر جدید شوروی میخائیل گورباچف، این وضع خطرناک روابط ابرقدرتها را در پائیز ۱۹۸۵ مختصراً چنین بیان کرد، «موقعیت بسیار پیچیده است. خیلی پر تشنج و من حتی تا بدانحد پیش میروم که بگویم انفجار آمیز است.»

بهرحال انفجاری رخ نداد و ابرقدرتها گفتگوهایشان را بار دیگر از سرگرفتند و پایه‌ای را برای مرحله ای جدید در روابطشان بنا نهادند.

## تجدید گفتگو و خاتمه جنگ سرد، ۱۹۹۱-۱۹۸۵

با به قدرت رسیدن گورباچف در ۱۹۸۵ چشم انداز مرحله ای سازنده تر تا حد محسوسی بهتر گردید. در ابتدا درک اهداف وی دشوار بودند. ولی بزودی روشن شد که گورباچف دریافته که برای اتحاد شوروی واجب است که اختلافاتش را با غرب سرمایه داری تخفیف دهد بنحوی که هر فرصت ممکن را جهت ترمیم وضع وخیم اقتصادی مورد استفاده قرار دهد. بنا به سخن وی، این اهداف «نیاز به گسستن از بسیاری رهیافتهای عرفی نسبت به سیاست خارجی را» قهری می ساخت. کوتاه مدتی بعد از آن، وی در راه اصلاحات داخلی گام نهاد که مشخصه آن دمکراتیزه کردن سیاست و گذر بسوی اقتصاد بازار بود. و او نیاز به «تفکر جدید» را در سیاست خارجی و دفاعی اعلام کرد که موجب کاهش تنش در روابط ابرقدرتها خواهد شد.

برای عملی ساختن «تفکر جدید»، در ۱۹۸۶ گورباچف تعهد دیرین ایدئولوژیک شوروی نسبت به کمک به نهضت های آزادی بخش ملی را که در مبارزه به منظور سرنگونی کاپیتالیسم بودند، رها ساخت. او اعلام کرد که «این غیرقابل قبول و بیهوده است که انقلاب را از خارج تشویق و تحریک کرد.» وی همچنین برای نخستین بار مفهوم امنیت متقابل را پذیرفت، با اظهار اینکه تضعیف امنیت ملی یکطرفه، تضعیف امنیت طرف دیگر را بدنبال می آورد. سخنگوی شوروی گئورگی آرباتف<sup>۱</sup> تا بدان حد پیش رفت که به ایالات متحده بگوید که «ما در نظر داریم کاری هراسناک را در مورد شما انجام دهیم. ما در نظر داریم شما را از داشتن یک دشمن محروم سازیم.»

گورباچف قبول کرد که اتحاد شوروی دیگر نمی تواند از عهده هزینه توپ و کره با هم برآید. به منظور کاهش بار مالی سنگین امور دفاعی و خطرات تصاعد مسابقه تسلیحاتی استراتژیک، وی تقلیل بی سابقه سلاحها بطور یکجانه را پیشنهاد کرد. گورباچف شکوه کنان گفت: «ما درک می کنیم که مسابقه تسلیحاتی ... اهدافی را تامین می نماید که ماهیت اتحاد شوروی را از لحاظ اقتصادی ناتوان می سازد.» گورباچف سپس فراتر از این رفت و با اشتیاق از خاتمه کلی جنگ سرد سخن گفت. طی نخستین سفرش به ایالات متحده در ۱۹۸۷ گورباچف یادآور شد، «مادرک می کنیم که بخاطر اختلافات عمیق تاریخی، ایدئولوژیک، اقتصادی اجتماعی و فرهنگی جدا از هم می باشیم.» ولی امروز خردمندی سیاست در این است که آن اختلافات را به عنوان بهانه ای برای مقابله جویی، خصومت و مسابقه تسلیحاتی بکار نبریم.»

<sup>۱</sup> Georgy Arbatov

در چهارچوب این اظهارات مثبت و فرصتهای امیدوار کننده، اساس منطقی زیربنای استراتژی سیاست خارجی سدبندی، شدیداً نامربوط بنظر می رسید. آنگونه که استروب تالبوت<sup>۱</sup> - بعداً معاون وزیر امور خارجه در دولت کلینتون - نوشت «ابتکارات گورباچف ... سیاست سدبندی را تبدیل به اشتباهی بی مورد و نابهنگام ساخت که عبور به فراسوی آن بسیار واضح و بدیهی بود.» (تالبوت ۱۹۹۰). باوجود این، اصول مسلم گذشته کماکان نفوذ شدیدی بر سیاست خارجی آمریکا داشت. ترس از اینکه ممکن است اصلاحات گورباچف به شکست بیانجامد، اینکه گورباچف خودش نابنه ای شریر باشد که غرب را فریب می دهد، یا اینکه به وعده هایش نمیتوان اعتماد کرد، در ته اذهان رونالد ریگان و بعداً جورج بوش قرار داشت. بوش در مه ۱۹۸۹ هشدار دارد که «اتحاد شوروی پیش از این وعده روابط همکاری کننده بیشتری را داده بودند. تنها بدان منظور که آن را بالعکس کرده و بسوی نظامیگری بازگردد.» از اینرو، اگر چه در مه ۱۹۸۹ اشتیاقش را جهت حرکت بسوی «ورای سدبندی» اظهار داشت ولی دولت بوش سدبندی را ترک نگفت. در عوض، وی استراتژی پیوند را باردیگر حیات بخشید و همکاری ایالات متحده را با استمرار اقدامات سازنده و امتیازات شوروی مرتبط ساخت.

شگفت اینکه، خواسته‌های مذکور بزودی برآورده شد. سربازان شوروی در ۱۹۸۹ از افغانستان عقب نشینی کردند. یکسال بعدتر ایالات متحده درخواست حمایت از شوروی را برای عملیات سپر صحرا کرد و آن را دریافت داشت، به منظور دفع اشغال نظامی کویت توسط دیکتاتور عراق صدام حسین. سپس گورباچف اعلام داشت که اتحاد شوروی کمک به کوبا و حضورش در آنجا را خاتمه خواهد داد و قول داد که سیاستهای مهاجرت را آزادتر خواهد ساخت و آزادی مذهبی و سیاسی بیشتری را اجازه می‌دهد.

عادی سازی روابط شوروی - آمریکا اکنون با سرعتی تند به پیش می‌رفت (بازده). جنگ سرد، که از اروپا آغاز گردیده بود و برای چهل و پنج سال متمرکز بر محور اروپا بود در همانجا پایان پذیرفت. تمامی حکومت‌های کمونیست «بلوک» شوروی در اروپای شرقی انتخابات دمکراتیک را اجازه دادند، که در آن نامزدهای حزب کمونیست معمولاً بازنده شدند. اصول بازار آزاد سرمایه داری نیز جایگزین سوسیالیسم گردید. در میان تعجب تقریباً همگان، اتحاد شوروی این تغییرات انقلابی را پذیرفت. دیوار برلن بدون مقاومت درهم فرو ریخت، آلمانیها وحدت یافتند، و پیمان ورشو خاتمه پذیرفت. چون این تغییرات زلزله وار گیتی را تکان داد، اتحاد



شوروی خودش اصلاحات، به منظور استقرار دموکراسی و اقتصاد بازار را شدت بخشید و با اشتیاق چشم به همکاری با غرب و اخذ کمک اقتصادی از آن دوخت.

شکست کودتای محافظه کاران علیه گورباچف در اوت ۱۹۹۱ آخرین میخ را بر تابوت کنترل حزب کمونیست، در خود سرزمین اصلی نهضت بین المللی کمونیستی در مسکو زد. چون کمونیسم بی اعتبار شد، عصر جدیدی آغاز گردید. سیمای سیاست جهان با کمونیسم که در هرجا رو به عقب نشینی داشت، بطور اجتناب ناپذیری متحول شد و صحنه برای سیاست خارجی آمریکا بعد از سدبندی میها گردید.

### پایان جنگ سرد: فرضیه های رقیب

با خاتمه جنگ سرد، نسخه ای که جورج کنان در مقاله مشهورش «ایکس» در ۱۹۴۷ تجویز کرده بود، بنظر پیشگویانه آمد. او نوشته بود «ایالات متحده دارای این قدرت هست که فشار عظیمی را وارد آورد که در اثر آن سیاست شوروی ناگزیر از اقدام شود، کرملین را وادار سازد به حد بسیار زیادتری از میانه روی و اعتدال روی آورد در مقایسه با آنچه در سالهای اخیر کرده بود. از این طریق گرایشانی را تقویت کند که نهایتاً مفر خود را یا در اضمحلال قدرت شوروی و یا در متعادل ساختن آن خواهد یافت.» این دقیقاً آن چیزی بود که بعد از چهل سال اتفاق افتاد.

بهرحال، علل این پیروزی بر کمونیسم نامعلوم است. آیا نیروی مبارز سدبندی اتحاد شوروی را وادار به تسلیم کرد؟ از این منظر سلاحهای هسته ای تنها نقش مهم را در ایجاد آن چیزی که جان گادیس مورخ (۱۹۸۶) «صلح طولانی» خوانده است، ایفا کرده اند. هزینه تولید آنها ممکن است در ورشکستگی اقتصاد برنامه ریزی شده شوروی مؤثر بوده است. بالخصوص، برنامه جنگ ستارگان دولت ریگان، که رسماً معروف به طرح دفاع استراتژیک (SDI) است، یقیناً گورباچف و مشاورانش را متقاعد ساخت که نمی توانند با ایالات متحده رقابت نمایند (نگاه کنید به اوبردورفر<sup>۱</sup> ۱۹۹۱). از این دیدگاه قدرت، نقش اصلی را در علل خاتمه جنگ سرد ایفاء نموده است (مقایسه کنید کگلی ۱۹۹۴).

یا در عوض آنچنانکه کنان معتقد بود، ممکن است رهبران شوروی تسلیم به ضعف سیاسی ذاتی سیستم شان شده باشند، که آنها را از اجرای یک سیاست امپریال در خارج یا حفظ کنترل کمونیستی در داخل ناتوان می ساخت. بعبارت دیگر چه چیزی شورویها را بیشتر وادار به سازش ساخت. قدرت نظامی هراسناک آمریکا یا فشارهای اقتصادی و سیاسی؟

<sup>۱</sup> Oberdorfer

نقطه نظر کنان، کاملاً متغایر با تز «ورشکستگی» نیست، ولی آن نظر می‌خواهد که ما نقشی را که ایدئولوژی و اصول در ایجاد و تداوم جنگ سرد ایفاء کرد مورد ملاحظه مجدد قرار دهیم. همانطور که ما پیش از این یادآور شدیم، رهبران شوروی متقاعد شدند که آنها طلایه دار نهضت سوسیالیست - کمونیست هستند که نهایتاً بر غرب فائق خواهد شد. این امر چهارچوبی ایدئولوژیک را ایجاد کرد که در درون آن منازعه ژئواستراتژیک با ایالات متحده بوقوع پیوست. تنها وقتی رهبران شوروی خودشان این چهارچوب را مخدوش دانستند - آنگونه که گورباچف کرد - خاتمه دادن جنگ سرد ممکن گردید. از این دیدگاه:

«غرب جنگ سرد را از طریق سدبندی ژئوپلیتیک و بازدارندگی نظامی نبرد. با وجود این پیروزی در جنگ سرد کمتر بخاطر تجهیز نظامی و دکترین ریگان بود. ... در عوض «پیروزی» هنگامی حاصل آمد که نسل جدیدی از رهبران شوروی دریافتند که سیستمشان تا چه اندازه در داخل بد بود و سیاستهایشان در خارج شکست خورده بود. آنچه سدبندی انجام داد این بود که مانع از بروز وسوسه در مسکو جهت توسعه سلطه طلبی شوروی با ابزار نظامی شد.

... بخاطر آنکه جنگ سرد بر شالوده فرضیات مارکسیست - لنینیست در خصوص احتساب ناپذیری منازعه جهانی استوار بود، تنها یک رهبر شوروی می‌توانست آن را خاتمه دهد. و گورباچف عاصماً عزم انجام چنین کاری را داشت. (گارثوف ۱۹۹۴، ۱۲-۱۱؛ همچنین نگاه کنید به بورتر ۱۹۹۲؛ ولی مقایسه کنید با پاییس ۱۹۹۵).

درست همانگونه که مورخان برای دهه ها راجع به موجبات جنگ سرد بحث کردند، شرح و توضیح چگونگی انهدامش نیز به صورت صنعت و مشعله رو به رشدی درآمده است. دلایل مذکور روشن و قانع کننده است اگر ما از علل صعود و سقوط جنگ سرد درسی بیاموزیم، خیلی زیاد درباره نقش قدرت و اصول، درباره آرمانها و منافع خودی، آنگونه که ایالات متحده استراتژیهای جدید را برای مواجهه با چالشهای سیاست خارجی جهان بعد از جنگ سرد طرح می‌کند چیزی خواهیم آموخت. بهر حال واضح است که یک نقطه عطف تاریخی پشت سر نهاده شده است. برای بعضی این بمعنای، شاید بطور معمائی، آن است که ایالات متحده اینک در می‌یابد که «نفع اصلی اش ممکن است در تجدید حیات و بازسازی موفقانه کشوری قرار داشته باشد که در سراسر منازعه جنگ سرد دشمن اصلی اش بود» (گادیس ۱۹۹۰). بهر حال، برای سایرین نگرانی این است که کم توجهی کنونی روسیه به سیاست خارجی موفقی است و بعد از رفع بحران ناشی از مشکلات داخلی که مدتها مورد غفلت قرار گرفته بود، روسیه ممکن است باردیگر به عنوان یک ابرقدرت در عرصه جهانی ظاهر شود. روسیه در قلب سرزمین اور آسیا قرار دارد، پلی بین اروپا و حوزه اقیانوس آرام، با چین و هند که در جانب جنوبش می‌باشند و قدرت هسته‌ای باقی می‌مانند. در حال حاضر قرائنی موجود است که فدراسیون

روسیه در مورد «کشورهای خارجی نزدیک» (جمهوریهای شوروی سابق)، بالکان و خاورمیانه قدرت غایبی می‌باشد. از ایتروی پیش بیتی سئوال برانگیز الکسی دوتوکویل درباره اینکه چه کسی آینده جهان را کنترل خواهد کرد اعتبار و نیروی زوال نا پذیرش را حفظ خواهد کرد.

### اهداف سیاست خارجی آمریکا در (آخرین) نظم نوین جهانی

در پایان جنگ خلیج فارس با عراق در ۱۹۹۱ - که با رضایت شوروی انجام یافت. جورج بوش باردیگر اعلام داشت که «ما می‌توانیم جهان نوی را در افق دیدمان مشاهده کنیم. جهانی که در آن چشم اندازی واقعی از نظم جهانی نوی وجود دارد. بنا به گفته وینستون چرچیل یک نظم جهانی که در آن اصول عدالت و رفتار عادلانه، ضعیف را در برابر قوی حمایت نماید، جهانی که سازمان ملل متحد، رها از قید بن بست جنگ سرد، رسالت تاریخی بنیادگذارانش را عملی سازد. جهانی که در آن آزادی و احترام به حقوق بشر جایگاهی ممتاز در میان تمامی ملت‌ها داشته باشد.» در این سخن حالت و لحن آرمانهای ویلسونی آشکار می‌باشد.

افکار ویلسونی همچنین متضمن رهبری آمریکا در امور جهانی بود. بوش بر این بعد نیز بخوبی تاکید ورزید. وی اعلام نمود «ایالات متحده نباید در پی آن باشد که ژاندارم جهان شود، بلکه بدنبال جنگ سرد، در جهانی که ما تنها ابرقدرت باقیمانده آن می‌باشیم، این وظیفه ایالات متحده است که منابع اخلاقی و مادی اش را جهت پیشبرد یک صلح دمکراتیک بکار بندد. این مسئولیت ماست، این امکان و فرصتی برای ماست، که رهبری نمائیم.» بنابراین آنچنانکه یکی از محققان خاطرنشان ساخت، نظم نوین جهانی بوش سلطه جویی مفروض آمریکا را در تصور و خیال داشت، اما سلطه جویی از یک نوع اصولی. بوش پیش بینی تفوق و غلبه آمریکا را کرد که هم مشروع خواهد بود و هم تا حدودی، توسط جامعه جهانی مورد استقبال قرار خواهد گرفت. «(بریل مایر<sup>۱</sup> ۱۹۹۴).

«تصور نظم نوین جهانی بوش باردیگر جاذبه مستمر آرمانگرایی ویلسونی را دقیقاً در سیاست خارجی آمریکا مشخص نمود، که در آن، قدرت همانند دوره جنگ سرد، بنحوی برجسته در سیاست خارجی آمریکا جای داشت. یک مدافع واقعگرایی واقعیت جنگ سرد را بدین نحو بیادمان می‌آورد:

بین المللی گرایی لیبرال نسل بعد از جنگ جهانی دوم، اگر چه در بیشتر قسمتها منطبق با شیوه ویلسونی بود، ولی ابزار ویلسونی را مردود می‌دانست، با آنکه جانشینان محافظه کارشان به وضوح در سالهای ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ آنها را به کار بردند. در میان دولتهای دوره جنگ سرد فقط دولت کارتر، برای زمانی، کوشش نمود تا از شیوه های غالب طی ایام منازعه طولانی

<sup>۱</sup> Brilmayer

با اتحاد شوروی بگسلند. آن تلاش بوضوح به شکست انجامید و بناگهان توسط رئیس جمهوری خویشتن دار ترک گردید. (توکر ۱۹۹۴-۱۹۹۳، ۹۴-۹۳)

این دیدگاه فراتر از عیب جویی است، زیرا قدرت، بوضوح عنصری مهم در کوشش به منظور سدبندی شوروی در دهه های بعد از جنگ جهانی دوم بود، تا بدان حد که اصول، گاهی به انحراف کشیده می شد. معذک، این نکته به خصوص قابل ذکر است که هنری کیسینجر، یکی از واقع گرایان تند و تیز، در کتاب دیپلماسی اش (۱۹۹۴a) شرح می دهد که چگونه عناصر اصلی فکر آرمانگرایانه، سیاستهای رؤسای جمهور از فرانکلین روزولت تا جورج بوش را تشدید کردند و به اهداف دولت کلینتون شکل دادند. کیسینجر یادآور شد که در پایان قرن بیستم، آمریکا با اعلام قصدش جهت ایجاد نظم نوین جهانی درصدد ترویج کار برد ارزشهای داخلی اش نسبت به تمامی جهان بود.<sup>۱</sup>

بیل کلینتون به خاطر ناکید بر سیاست داخلی به واشنگتن راه یافت، آنچه اغلب از آن غفلت می گردد اینست که دستور کار سیاست خارجییش نیز کاملاً جاهطلبانه و آنگونه که کیسینجر می گوید، عمیقاً آمیخته در سنت و بلسونی بود. اگر چه کلینتون بر مسائل داخلی تاکید داشت، «به ندرت موضوعی در فهرست مطلوب بین المللی گرابی آمریکای معاصر مانند جلوگیری از تجاوز، متوقف ساختن گسترش سلاحهای هسته ای، ترویج شدید حقوق بشر و دموکراسی، کمک به فاجعه های انساندوستانه و غالباً ناشی از جنگ داخلی، وجود داشت که کلینتون در آن وعده ابفای نقش معتدلتر آمریکا را [نسبت به بوش] داده باشد. درست بر عکس، مایه اصلی انتقاد وی این بود که بوش کار کمی، نه خیلی زیاد انجام داده بود» (هندریکسون<sup>۱</sup> ۱۹۹۴).

برنامه کار کلینتون این دیدگاه را منعکس می کرد که پایان جنگ سرد، چالشها نسبت به ارزشها و منافع دیرین آمریکا - صلح و رفاه، ثبات و امنیت، دموکراسی و دفاع - را خاموش نساخته، بلکه برعکس، پایان رقابت ابدلولوژیک، نظامی و سیاسی دو قطبی با کمونیزم شوروی، جعبه سحرآمیزی از چالشهای جدید را گشوده است. کلینتون در نطق سپتامبر ۱۹۹۴ خود در سازمان ملل متحد جزئیات آن را برشمرد.

خطراتی که با آن مواجه می باشیم کمتر بارز و پراکنده تر از تهدیدهای جنگ سرد هستند، ولی معذک سخت و دشوار می باشند. منازعات قومی که میلیونها نفر را از وطنشان می راند، خودکامگانی که آماده سرکوبی مردم خودشان یا فتح سرزمینهای همسایه می باشند، گسترش سلاحهای تخریب جمعی؛ تروریستهایی که سلاحهای مرگبارشان را با مهارت بکار می برند، سنبدهای جنایتکاری که آن سلاحها یا مواد مخدر را می فروشند یا در نهادهای

<sup>۱</sup> Hendrickson

شکننده دموکراسی رخنه می‌نمایند. یک اقتصاد جهانی که نویدهای بزرگ می‌دهد اما همچنین نابرابری عمیق و در بسیاری جاهل، زوال فرصت‌ها را به همراه دارد. بیماری‌هایی مانند ایدز که ملت‌ها را تهدید به نابودی می‌کند، خطرات مرکبی از انفجار جمعیت و پس رفت اقتصادی .... تهدیدات محیط زیست محلی و بین‌المللی که رشد پایدار را به صورت لازمه حیات مردم در سراسر جهان در آورده است. و نهایتاً در درون بسیاری از جوامع ما، نسبت بالای سوء استفاده از مواد مخدر و جنایت و از هم پاشیدگی خانوادگی با همه عواقب وحشتناکشان، خطرانی هستند که امروز با آن مواجه می‌باشیم.

آنتونی لیک، دستیار کلینتون در امور امنیت ملی آن تهدیدات را تکرار و در خصوص آنان شرح و توضیح بیشتری داد، با تأکید بر اینکه آشوب به عنوان موضوعی گسترده تر به چالش‌های کنونی در برابر ایالات متحده افزوده شده است<sup>(دوازده)</sup>، ولی آن را در چهارچوب چالش نسبت به آزادی آمریکا معرفی کرد.

در شکست فاشیسم و غلبه یافتن بر کمونیسم، ما از ایده ای دفاع می‌کردیم که تحت نام‌های بسیاری: دموکراسی، آزادی فردی، مدنیت، تکثرگرایی به ذهن می‌آمد ولی چهره‌ای واحد داشت. آن سیمای جامع‌های متسامح بود که در آن وجود رهبران و حکومت‌ها نه جهت استفاده یا سوء استفاده از مردم، بلکه به منظور آن بود که آزادی و امکان حفظ شأن فرد انسانی را برایشان فراهم آورند ... امروز آن جوامع - از نوپا و گرفته تا بالغ - تحت تهاجم قرار دارند. خیلی دورتر از رسیدن به پایان تاریخ، ما در آغاز مرحله جدیدی در تقلائی قدیمی هستیم. این برخورد تمدن‌ها نیست، بلکه در عوض، مبارزه ای است که ملت‌ها و افراد را با هدایت تفکر باز، حکومت مسئول، و میانه روی علیه آن‌هایی که حیثشان و بسته به انزوا، سرکوبی و افراط‌گری است به رقابت وامی‌دارد.

با آنکه دولت خودش را در موضعی قرار داد که اعمال نقش رهبری درمواجهه با چالش‌های نوظهور بنماید، ولی شیوه‌های آزموده شده طی سال‌های نبرد جنگ سرد را مورد دفاع قرار داد. از این‌رو جیمز بی. استاینبرگ<sup>۱</sup>، مدیر ستاد برنامه ریزی سیاسی وزارت امور خارجه، افکار نو و ولسونی و منطق سیاست واقعی را در دفاع از استراتژی بازدارندگی به عنوان رهیافتی نسبت به تهدیدات سنتی امنیتی بهم آمیخت:

پایان جنگ سرد بمعنای پایان کار رهبران و دولت‌هایی نیست که در تعقیب منافعشان متوسل به تجاوز خواهند شد. نتیجتاً در حالیکه طبیعت بازدارندگی تغییر یافته، نیاز برای آن تغییر نکرده است. در حالیکه ترجیح ما همیشه آن خواهد بود که دشمنان سابق را در ساختارهای امنیت مشترک وارد سازیم، درست همانگونه که ما نسبت به آلمان و ژاپن بعد از جنگ جهانی دوم عمل کردیم، ولی ما همچنین باید اراده و قابلیت‌ها جهت مواجهه با تجاوز و سایر تهدیدات را محفوظ نگهداریم.

<sup>۱</sup> James B. Steinberg

با توجه به این پیشزمینه، چالشهای نو و تهدیدات دائمی است که دولت کلینتون بر سه هدف اصلی برای برنامه سیاست خارجیش تاکید ورزید، ترویج دموکراسی، افزایش رفاه و تقویت امنیت (سبزه).

### ترویج دموکراسی

برای رئیس جمهور کلینتون و مشاورانش، هدفی مهمتر از ترویج دموکراسی در خارج نیست. «در عصر جدیدی از خطر و فرصت» کلینتون در نطق سپتامبر ۱۹۹۳ در برابر سازمان ملل متحد اعلام داشت، «غرض اصلی و فوری ما باید توسعه و تقویت جامعه جهانی بر پایه دموکراسیهای مبتنی بر بازار باشد.» تقریباً در همین زمان، آنتونی لیک اصرار ورزید که «جانشین دگرترین سبندی باید استراتژی گسترش باشد. گسترش جامعه آزاد اقتصادهای بازار جهان.» وی سپس این استراتژی را به عنوان یک استراتژی «مبتنی بر این باور که اساسی ترین نفع امنیتی ما در توسعه و تحکیم اصلاح دموکراتیک و بازار قرار دارد» مورد دفاع قرار داد.

اولویت ترویج دموکراسی بطور بارزی در این باور جای دارد که دموکراسیها بیشتر مسالمت جو می باشند تا سایر اشکال نظامهای سیاسی. این اعتقاد سنگ بنای آرمانگرایی ویلسوننی است که از میراثی طولانی بهره می برد، سیاقه آن حداقل به رساله صلح<sup>۱</sup> دائمی امانوئل کانت<sup>۲</sup> در قرن هیجدهم بر می گردد. دموکراسیها هم دارای اراده و هم توانایی جنگ افروزی مانند دیگران می باشند، ولی تحقیقات معتابه عالمانه نتیجه ای را نشان میدهد، مشابه آنچه دو قرن پیش کانت متذکر شد: دموکراسیها مبادرت به جنگ علیه یکدیگر نمی کنند. علاوه بر آن، دموکراسیها به احتمال زیادتر از اشکال غیرخوشونت آمیز رفع اختلاف استفاده می کنند تادیگران<sup>۳</sup> (چهارده). از اینرو کلینتون و اعضای دولتش بکرات به دفاع از هدف ترویج دموکراسی برخاستند با این ملاحظه که دموکراسیها مبادرت به جنگ علیه یکدیگر نمی کنند. در واقع، آنها موضوع مذکور را تبدیل بیک بیانیه سیاست امنیتی کردند. با فرض اینکه دموکراسیها مبادرت به جنگ علیه یکدیگر نمی کنند... ایالات متحده باید در پی تضمین امنیتش از طریق ترویج دموکراسی در خارج باشد. (کاروتز<sup>۴</sup> ۱۹۹۴) (بازنده).

در هیچ جا عزم آمریکا به ترویج دموکراسی مشهودتر از روسیه و سایر کشورهای تازه استقلال یافته (جمهوریهای سابق اتحاد جماهیر شوروی سوسیالیستی) (USSR) نبود. به سخن وزیر امور خارجه وارن کریستوفر، «ترویج دموکراسی و اصلاح بازار در روسیه یکی از

<sup>۱</sup> Perpetual Peace

<sup>۲</sup> Immanuel Kant

<sup>۳</sup> Carothers

خردمندانه‌ترین و کم هزینه‌ترین سرمایه‌گذاری‌هایی است که ما می‌توانیم بخاطر امنیت آمریکا بعمل آوریم.»

با مرتبط ساختن ترویج دموکراسی و اصلاح دشمنان سابق، کلینتون سنت کهنه سیاست خارجی را قبول کرد که در هریک از چهار نمونه قبلی پاسخ آمریکا به پیروزی در جنگ - جنگ داخلی، جنگ اسپانیا - آمریکا، و جنگ‌های جهانی اول و دوم - ترویج دموکراسی میان مغلوبان رهیافت متمایز آمریکایی بود.

هنگامیکه ویلسون گفت او «جهان را برای دموکراسی ایمن خواهد ساخت» سخن وی چیزی جز تکرار دیدگاه جهانی ابراهام لینکلن در ۱۸۵۸ نبود که وی با قدرت گفته بود این کشور نمی‌تواند «با نیمی برده و نیمی آزاد» باقی بماند. روزولت و ترومن بعداً نظر ویلسون را منعکس ساختند وقتی ابتدا ابزار نردبند کردند که آیا آمریکا می‌تواند به تنهایی در جهانی تحت سلطه فاشیسم ادامه حیات دهد و سپس بعد از ۱۹۴۵، هنگامیکه در جهت ترویج دموکراسی در اروپای شرقی کوشیدند تا مانع از انجام اغراض توسعه طلبی اتحاد شوروی خصم شوند و ... اصرار ورزیدند که دموکراتیزه کردن ژاپن و آلمان مقصود اولیه سیاست اشغال آمریکا خواهد بود. (تی. اسمیت ۱۹۹۴).

جای تعجب نیست که درایت و خردمندی کمک به روسیه به امید ترویج دموکراسی بدون چالش نماند. بعد از انتخابات ۱۹۹۴ اعضای کنگره جدید تحت سلطه جمهوریخواهان که قبلاً بطور کلی نسبت به کمک خارجی بی‌میل بودند، در مورد ادامه کمک به روسیه بویژه با توجه طرح‌های حکومت یلتسین برای فروش راکتورهای نیروگاه اتمی به ایران، و مباران مرگ‌زای جمهوری استقلال خواه چین توسط ارتش روسیه، شروع به انتقاد کردند. علاوه بر آن، چون روابط ایالات متحده - روسیه روبه سردی گذاشت، ترس از اینکه اصلاحات دموکراتیک در روسیه اهمیت و مقبولیت عامه را از دست بدهد، اشتیاق جهت ادامه کمک به روسیه را بیشتر دچار سرخوردگی ساخت.

هدف ترویج دموکراسی، در سیاست خارجی نگرانیهای دیگری را مطرح ساخت. یکی اینکه آیا دموکراسی می‌تواند در غیاب آزادی اقتصادی، (یعنی، وجود یا رشد اقتصادهای بازار) ادامه حیات دهد. چون ضرورت روابط متوازی بین دموکراسی و لیبرالیزم اقتصادی در ایالات متحده بدیهی است، مساله اینست که آیا اولی می‌تواند بدون دومی حیات داشته باشد (گور<sup>۱</sup> ۱۹۹۱) (سنایزده). اگر پاسخ منفی باشد، آخرین موج دموکراتیزه کردن (هانینگتون<sup>۲</sup> ۱۹۹۱) ممکن است در قبال وظیفه مشکل‌تر ترویج اقتصادهای بازار قربانی شود (هانینگتون ۱۹۹۳-۱۹۹۲) و

<sup>۱</sup> Gurr

<sup>۲</sup> Huntington

این در روسیه و سایر کشورها، های تازه استقلال یافته و همچنین در سراسر قسمت اعظم اروپای شرقی و دنیای جنوب (دنیای حتر توسعه یافته) امکان پذیر است.

مساله دومی که با هدف ترویج دموکراسی مطرح می گردد اینست که آیا این امر با سایر هدفهای سیاست خارجی منطبق است. نه همه کشورها حائز قابلیت یکسان جهت بقا و حفظ دموکراسی با ثبات هستند و نه اینکه همه برای ایالات متحده اهمیت برابری دارند. بنابراین یک استراتژی سیاست خارجی موفق به منظور ترویج دموکراتیک باید به گزینشی دست بزند، به برخی کشورها توجه نموده و از دیگران شامل برخی رژیمهای خودکامه چشم پوشی کند. در غیر اینصورت، منابع و صبر آمریکا احتمالاً در معرض آزمایش قرار خواهد گرفت، شاید هم به پایان برسد (فوکویاما<sup>۱</sup> ۱۹۹۲). فزون بر آن، مواردی وجود دارند، مانند خاورمیانه، جاییکه آمریکا چاره ای ندارد جز اینکه نظاره گر فقدان دموکراسی باشد. آنجا نگرانی برای ثبات و امنیت جهت تضمین دسترسی به نفت ضرورتاً بر ترویج دموکراسی تقدم می یابد.

اینک لازم است برای یک آن به عصر جنگ سرد بازگردیم، وقتیکه ایالات متحده در پی ترویج دموکراسی بود ولی بکرات دریافت که باید بین منافع استراتژیکش، متوقف ساختن پیشروی کمونیستی، و میراث آرمانگرایانه اش، ترویج آزادی فردی تهاثر نماید. با اتخاذ موضعی مبارز و ضد انقلابی، ایالات متحده مکرراً خودش را حامی سرکوبگران و علیه مردم یا به عبارت دیگر، علیه ناسیونالیسم بومی یافت.

رئیس جمهور کندی این غریزه ضد انقلابی را توضیح داد، با اشاره به وضعیتی که ایالات متحده بعد از قتل دیکتاتور دومی نیکن رافائل تروخیلو<sup>۲</sup> با آن مواجه شد: «سه امکان به ترتیب اهمیت وجود داشت، یک رژیم دموکراتیک شایسته، ادامه رژیم تروخیلو [یک دیکتاتوری] یا یک رژیم کاستروئی [یک حکومت کمونیستی]. ما باید هدفمان را اولی قرار می دادیم ولی ما واقعاً نمی توانستیم گزینه دوم را مردود بشماریم، مگر اینکه اطمینان پیدا می کردیم که می توان از سومی اجتناب ورزید.» در جاهای دیگر نیز آن معما ایالات متحده را وادار ساخت که از رژیم فولجنسیو باتیستا<sup>۳</sup> حمایت کرده و با فیدل کاسترو خصومت ورزد، از نگودین دیم<sup>۴</sup> و نگوین وان تیو<sup>۵</sup> حمایت و باهوشی مین و جانشینانش (ویتنام) بهم بزند، و از شاه ایران حمایت و با آیت ا... خمینی (ایران) مقابله کند.

<sup>۱</sup> Fukuyama

<sup>۲</sup> Rafael Trujillo

<sup>۳</sup> Fulgenlio Batista

<sup>۴</sup> Ngo Dinh Diem

<sup>۵</sup> Nguyen Van Thieu



گزينشهای امروز ایالات متحده بوضوح از آنچه در عصر جنگ سرد بود متفاوتند، ولی تهاثر کردن هنوز انجام می‌گیرد. و چون نزاع قومی می‌جوشد و گسترش می‌یابد گزينش طرفها، مساله ای دشوار و مورد بحث باقی می‌ماند- همانند وضعیت سبانه و انفجار آمیز بالکان که از یاد نمی‌رود. دولت کلینتون اعتراف کرد که از مشکلات ترویج دموکراسی آگاه می‌باشد. مثلاً آنتونی لیک با اظهار نظر در خصوص گزينش‌هایی که در روسیه با آن مواجه بود، گفت که «ما درباره دورنمای گسترش دموکراسی خوش اقبال نیستیم، چه دموکراسی فوراً در هر مکانی استقرار نخواهد یافت». وزیر امور خارجه کریستوفر ابراز احتیاط مشابهی کرد «ما می‌دانیم که روسیه نمی‌تواند یک شبه بر میراث شوروی غالب شود. ما باید در انتظارات خود واقع بین باشیم. در حمایت‌مان برای اصلاحات ثابت قدم بوده، و در مخالفت‌مان نسبت به دشمنان اصلاحات صریح و بدون ابهام باشیم. با وجود این واضح است که گزينش‌هایی که ایالات متحده اکنون در برابر دارد آنگونه که در پی ترویج دموکراسی در خارج می‌باشد کمتر دشوار و پیچیده می‌باشند از آنهایی که در ایام جنگ سرد بود. علیرغم دشواریهای مذکور، اساس دموکراتیک، در عمل هدف سیاست خارجی دولت کلینتون و ابزار گزیده جهت تحقق آن می‌باشد.

### توسعه رفاه

موضوعات صلح و رفاه که از توجه به دموکراسی ناشی می‌شود عملاً از برنامه کار اقتصادی، که محرک تلاش کلینتون برای رسیدن به کاخ سفید بود، غیر قابل تمایز است، که شامل احیاء اقتصاد داخلی، تقویت رقابت در بازارهای خارجی، افزایش توسعه پایدار در دنیای جنوب بودند (نگاه کنید به چکیده ۶-۳). معاون وزیر خزانه داری لاورنس ای. سامرس<sup>۱</sup> ارتباط متقابل این ارزشهای دیرین و منافع سیاست خارجی آمریکا را مشخص کرد، هنگامی که وی خاطرنشان ساخت که «دو رکن اصلی هر سیاست خارجی پایدار حفظ امنیت و تامین رفاه می‌باشد». در همین حال، وزارت بازرگانی (معمولاً عضوی نه چندان مهم در حکومت امور خارجی) فعالانه در پی آن است که ایالات متحده به عصری باز گردد که در آن «بازرگانی آمریکا کار اصلی سیاست باشد» (استرملائو<sup>۲</sup> ۱۹۹۵-۱۹۹۴؛ همچنین نگاه کنید به پاورقی شماره ۷). حتی وزارت امور خارجه برخی از مخالفت‌های سنتی‌اش را نسبت به دیپلماسی بازرگانی کنار نهاد. «برای مدت درازی وزیران امور خارجه به اقتصاد به عنوان «سیاست پست»<sup>۳</sup>

<sup>1</sup> Lawrence H. Summers

<sup>2</sup> Stremmlau

<sup>3</sup> Low Policy

می‌نگریستند، در حالیکه آنها فقط با علم اعلی یعنی کنترل تسلیحات، سروکار داشتند.» وزیر امور خارجه وارن کریستوفر گفت. «من بخاطر قرار دادن اقتصاد در صدر دستور کار سیاست خارجی مان طلب پوزش نمی‌کنم.»

برنامه کار اقتصاد خارجی کلینتون چندین مطلب چشمگیر داشت، شامل: نفتا، موافقتنامه تجارت آزاد آمریکای شمالی که ایالات متحده، کانادا و مکزیک را در یک منطقه آزاد تجاری بهم پیوند میداد، تمديدات، موافقتنامه عمومی در خصوص تعرفه ها و تجارت که دارای مقرراتی راجع به سازمان جدید تجارت جهانی است، و مواضع صریح و دشوار در مذاکرات دو جانبه با چین، ژاپن و اتحادیه اروپا درباره مسائل تجاری که حائز اهمیت خاص برای ایالات متحده است. موقعیت در حال تغییر ایالات متحده در اقتصاد سیاسی جهان رشته مشترک پیونددهنده همه این ابتکارات بود.

### چکیده ۶-۳

#### اهداف سیاست اقتصاد خارجی آمریکا در نظم جهانی

##### بعد از جنگ سرد

در جهان امروز... نخستین اولویت سیاست خارجی ما ... امنیت اقتصادی مردم آمریکاست.

هدف نخست ما این است که اقتصاد خودمان را در داخل مرتب کنیم. بیش از هر چیز دیگری این مهمترین کمکی است که می‌توانیم نسبت به یک اقتصاد سالم بین المللی و نسبت به مردم آمریکا بنمائیم.

دومین هدف عمده سیاست اقتصادی خارجی ما این است که بازارهای اکناف جهان را باز کنیم، با کار کردن در سه سطح: جهانی، منطقه‌ای، و دوجانبه. ما قصد داریم که دنیاها را جدیدی از فرصت‌ها را برای تجارت و کار در خارج از کشور مفتوح نمائیم.

سومین هدف اصلی ما کمک به بنای یک شالوده اقتصادی محکم برای حمایت از دموکراسیهای جدید جهان است ... هدف ما اینست که به آنها کمک کنیم تا توفیق یابند و علاوه بر آن، کمک به ادغام آنها در اقتصاد جهان و جامعه ملتهای آزاد نمائیم ...

چهارمین هدف ما افزایش رشد پایدار و براساسی گسترده در جهان در حال توسعه است.

پنجمین هدف ما بهبود هماهنگی میان اقتصادهای جهان و مدرنیزه کردن «ساختاری» است که اقتصاد جهان را با یکدیگر پیوند می‌دهد.

جوان ای. اسپرو<sup>۱</sup>، معاون وزیر امور خارجه در امور اقتصادی، بازرگانی و کشاورزی، سپتامبر ۱۹۹۴.

بنابراین ما توجه مفصلی را نسبت به اهداف و ابزار سیاست اقتصادی خارجی کلینتون در فصل ۷ مبذول خواهیم داشت، جائیکه به بررسی فرصت‌ها و محدودیت‌هایی می‌پردازیم که ایالات متحده اینک در جهانی بهم وابسته با آن روبرو می‌باشد.

### تقویت امنیت

فروپاشی اتحاد شوروی و پایان رقابت جنگ سرد بنحوی اساسی محیط امنیتی را برای ایالات متحده تغییر داده است. اینکه چگونه باید به بهترین نحو با آن تغییرات خود را منطبق ساخت، موضوعی مورد مناقشه در دستور کار سیاست ملی است. شعار دولت کلینتون آشکار ساخت که وی چالش‌های امروز نسبت به ایالات متحده را بهمان اندازه گذشته عظیم می‌داند. پیوند با الگوهای گذشته سیاست خارجی آمریکا بوضوح مشهود است. اینها عبارتند از اعتقاد نسبت به مسئولیت مخصوص ایالات متحده در جهان، که مستلزم آنست که هم دارای زور نظامی باشد و هم وسایل مداخله جویی. مثلاً آنطور که کلینتون در اوائل ۱۹۹۲ یادآور شد، «امنیت ملی ما ... پیوند دارد با کمک به جلوگیری از بروز مخاصمات یا حل آنها که از تنش‌های قومی، منطقه ای و مذهبی در سراسر گیتی سرچشمه گرفته و گسترش می‌یابد.» این سخن نشان می‌دهد که تغییری اندک در خط مشی مذکور صورت گرفته است.

اما شکل نیروهای نظامی آمریکا تغییر کرده است. در مباحثات دفاع ملی طی قسمت اعظم سالهای ۱۹۹۰. موضوع «کوچک کردن» و «تبدیل به حالت دفاعی کردن» ارتش نفوذ یافته است. صدها پایگاه نظامی در داخل و خارج تعطیل شده اند، دهها هزار مردمی که معیشتشان بستگی به هزینه‌های نظامی داشت مشاغلشان را از دست داده یا مجبور شده‌اند که آن را تغییر دهند، از اندازه نیروهای مسلح نظامی به حد قابل توجهی کاسته شده، و رزادخانه‌های مرگبار متعارفی و هسته‌ای ساخته شده بوسیله خصم‌های جنگ سرد شدیداً کاهش یافته است.

دولت بوش به تفکر مجددی در خصوص نقش و مأموریت نیروهای متعارفی و استراتژیک (هسته‌ای) ایالات متحده در جهان بعد از جنگ سرد پرداخت. کلینتون وعده داد که این ارزیابی مجدد را با بررسی کامل از تمامی جنبه‌های سیاست نظامی آمریکا ادامه دهد. آن

<sup>۱</sup> Joan E. Spero

روند در نیمه دوره ریاست جمهوری اش تکمیل شد. بهر حال، آنگونه که ما به تفصیل بیشتر در فصل ۴ بررسی می‌کنیم، نه بررسی «جامع الاطراف» نیروهای متعارفی نه «بررسی موضع ملی» نیروهای هسته‌ای، خروجی مشخص از الگوهای مورد عمل قبلی را نشان نداد. در واقع یک مقام (ناشناس) سیاست هسته‌ای، در خاتمه بررسی از برنامه سیاست هسته ای کلینتون در پائیز ۱۹۹۴ اظهار نظر کرد که: «زمانه بار دیگر سر عناد و ناسازگاری دارد.»

تاریخ همچنین برخی از مسائل دیرین امنیت ملی را تحمیل می‌کند که دولت کلینتون چاره ای جز قبول آن ندارد مانند استمرار چالشها توسط ایران و عراق و مسائل مربوط به گسترش سلاحهای هسته‌ای که دولت کلینتون برای آن اولویت قائل گردید. این هر دو مشخصاً بستگی به ارزشها و منافع همیشگی دارد که در اصطلاحات «ثبات» و «امنیت» مضمّن است.

### جنگ با شدت کم و سدبندی جدید

هنگامیکه آنتونی لیک سخن از «دشمنان جامعه متسامح» به میان آورد. «ناسیونالیست‌های افراطی و قبیله‌گرایان، تروریستها، جنایتکاران سازمان یافته، توطئه‌گران کودتا و دولت‌های یاغی» را به عنوان تهدیداتی معرفی کرد که هدف مفهوم «تزع باشدت کم» قرار می‌گرفتند: مبارزه و جنگی که کمتر از نبرد متعارفی تمام عیار یا مقابله جویی هسته ای باشد. جنگ قومی در بسنی، جنگ قبیله‌ای در رواندا و نوار غزه، هرج و مرج در سیرالئون، توزیع مواد مخدر در آمریکای جنوبی و مرکزی، همه مثالهایی از این چالشها و اغلب با عواقب خونین جنگ با شدت کم هستند. تحریمات اقتصادی و اشکال گوناگون مداخله نظامی گاهی جهت مقابله با چنین تهدیداتی و به منظور محدود ساختن سرایت شان بجایهای دیگر بکار می‌رود. (نگاه کنید به بارنت ۱۹۹۰). بهر حال، بیشتر چالشهایی که هدف جنگ کم شدت می‌باشند در داخل کشورها روی می‌دهد تا بین کشورها، که قابلیت ابزار سنتی سیاست خارجی را برای تأثیر گذاشتن بر حاصل آنها محدود می‌سازد. و این می‌تواند کمک به توضیح تجربه آشفته دولت کلینتون در برخورد با آنها بنماید. در واقع، منتقدان خاطرنشان می‌سازند که ارتباط روشنی بین جنگهای داخلی و صلح دموکراتیک مشهود نیست، معذک پیگیری ترویج دموکراسی به عنوان سیاست امنیتی، متضمن دخالت بیشتر آمریکا در منازعاتی است که ترویج دموکراسی ممکن است نتواند خشونت را تخفیف بدهد. (کاروترز a ۱۹۹۴).

تصور بر اینست که ایران و عراق تهدیدی بیشتر سنتی باشند. برای مواجهه با دولت‌های اصطلاحاً «یاغی یا مرکش»، دولت پیشنهاد سیاست «مهار دوگانه» را کرد. تعبیری که بنحوی بارز مشابه مفهوم متضمن در مقاله مشهور «ایکس» نوشته کنان بود، که در آن وی خواستار

سندبندی اتحاد شوروی شده بود، لیک (۱۹۹۴)، نیز در مجله امور خارجی نوشت و اصرار ورزید که «ایالات متحده مسئولیت ویژه ای برای تنظیم یک استراتژی به منظور بیطرف ساختن، سدکردن و از طریق فشار گزینشی، شاید نهایتاً متحول ساختن دولتهای سرکش به اعضای همکاری کننده جامعه بین المللی دارد.» در اشاره‌ای آشکار به سیاستهای دولتهای ریگان و بوش که در جنگ طولانی عراق - ایران بجانب عراق «متماثل شدند»، لیک، طرح کلینتون را به زبان واقعگرایی وصف کرد.

امروز هر دو رژیم سیاستهای خصمانه ای را نسبت به منافع ما دنبال می‌کنند. لذا کمک به تجهیز یکی جهت مقابله با دیگری بخاطر سیاست «مهار دوگانه» مردود است. در اتخاذ این رهیافت، ما نسبت به نیاز برای موازنه قوا در این منطقه حباتی غافل نیستیم. بلکه برعکس، ما همراه با متحدان منطقه ای مان در جستجوی حفظ موازنه مطلوب می‌باشیم بدون اینکه بستگی به عراق یا ایران داشته باشیم ... این یک جهاد نیست، ولی کوششی است اصیل و مسئولانه، طی زمان، جهت حفظ منافع استراتژیک آمریکا، ثبات بخشیدن به سیستم بین المللی و گسترش جامعه کشورهایی که متعهد به دموکراسی، بازار آزاد و صلح می‌باشند. (لیک ۱۹۹۴، ۵۵ و ۴۸)

اگر چه مهار دوگانه مبتنی بر اصول سیاست واقعی می‌باشد، منتقدان نگرانند که این سیاست ممکن است نطفه شکست خودش را دارا باشد با وادار ساختن دو دولت خصم که تاریخی از دشمنی نسبت به یکدیگر دارند، به همکاری بیشتر. برخی نیز در آن نقض های جدی می بینند «فرض بیان نشده ای که وضع موجود منطقه‌ای در خلیج فارس می‌تواند طی سالهای آتی حفظ گردد، و اینکه هر تغییری ممکن است توسط واشنگتن در صحنه کنترل و اداره گردد.» (گاسوس<sup>۱</sup> ۱۹۹۴). مهار دوگانه معذک بر سیاستهایی بنا گردیده که طی ایام طولانی سیاست خاورمیانه ای ایالات متحده را هدایت کرد، برگردیم به سالهای اولیه جنگ سرد، اگر نه قبل از آن، یعنی، تضمین جریان دائم نفت به جهان به بهایی معقول و دور نگهداشتن سایر قدرتها از برانداختن سلطه آمریکا در منطقه. تصویری فزاینده از چالشی از سوی بنیادگرایی اسلامی، که بیشتر از آسیای جنوبغربی سرچشمه می‌گیرد، مرزی در آنچه ساموئل هانتینگتون (۱۹۹۳a) آن را «برخورد آتی تمدنها» می‌نامد، به این اهداف دبرین اهمیت فوری تری می‌دهد. یک مثال قابل ذکر گواهی جوزف پی. هوار<sup>۲</sup>، ژنرال تفنگداران دریایی است که ناظر بر برنامه ریزی و عملیات در منطقه خلیج فارس بود. تنها چند ماه قبل از اینکه دولت کلینتون اعزام هزاران سرباز اضافی دیگر را به منطقه خلیج فارس در اکتبر ۱۹۹۴ ضروری بیايد، ژنرال هوار خاطرنشان ساخت، «در فرماندهی مرکزی [نیروی ایالات متحده مسئول واکنش سریع جهت

<sup>۱</sup> Gause

<sup>۲</sup> Joseph P. Hoar

مواجهه با موقعیتهای بحرانی] از این احتمال بسیار زیاد سخن گفته می‌شود که از فرماندهی طی دهه آینده خواسته خواهد شد که بحرانهای دیگری را پاسخ گوید».

### عدم گسترش سلاحهای هسته ای

هیچ هدف امنیتی در برنامه کار کلینتون برجسته تر از متوقف ساختن گسترش سلاحهای کشتار جمعی - هسته‌ای، شیمیایی و بیولوژیکی - نیست و نیز تکنولوژی موشک بالیستیک که آنها را بتواند حمل کند.

ایالات متحده مدتهای مدید مدافع اصلی رژیم عدم گسترش هسته ای بوده است که بر محور معاهده عدم گسترش (NPT) هسته‌ای ۱۹۶۸ قرار دارد، که از زمان تا کنون تقریباً تمامی کشورها بدان ملحق شده اند. (ایالات متحده همچنین از کنترل بر تسلیحات شیمیایی حمایت می‌کند، آنگونه که در فصل چهار یادآور می‌شویم.) این رژیم در صدد ممنوع ساختن گسترش تکنولوژی تسلیحاتی است با اجازه دادن به دولتهای هسته ای کنونی که دانش مربوط به استفاده صلح آمیز از انرژی اتمی را در اختیار دولتهای غیر هسته ای قرار دهند در حالی که آنها ممنوع از بهره مندی از تکنولوژی مربوط به تولید سلاح می شوند. نظارتهای صادراتی بر تکنولوژی موجود جهت خریداران بالقوه، از مقررات حساس رژیم است. هدف اولیه اینست که کشورهای کمتر توسعه یافته اجازه دسترسی به کارخانه ها و نیروگاههای هسته ای تجاری را داشته باشند بدون اینکه تولیدات ناشیه از آن بسوی تولید بمب معطوف گردد. آژانس بین المللی انرژی اتمی (IAEA) موظف است که از کاربرد رژیم NPT اطمینان یابد. در عمل، کوشش شده که مواد هسته‌ای و مشتقاتش، که در مرحله نخست به منظور تولید برق می‌باشد، بسوی تولید تسلیحاتی منحرف نگردد.

شواهد نشان میدهد که نزدیک شدن کره شمالی و عراق، به مرحله تولید بمب هسته ای نه از طریق منحرف ساختن مواد از مقاصد صلح آمیز به تولید تسلیحات بلکه بواسطه احداث زیربنای هسته ای مستقل میسر گردید، بیشتر شبیه آنچه ایالات متحده انجام داده بود، و قتیکه برای نخستین بار در سالهای ۱۹۴۰ مبادرت به ساخت تسلیحات اتمی کرد. رژیم کنونی عدم گسترش، با IAEA به عنوان بازوی اجرایش، نمیتواند با اینگونه گسترشها مقابله نماید. زیرا هرگز بدان منظور طراحی نشده است. علاوه برآن، سایر دولتها، عمدتاً پاکستان و عراق - توانایشان را جهت تحصیل تکنولوژی تسلیحاتی با صرف خرید آن در بازار آزاد ثابت کرده اند. آلمان و فرانسه از جمله آنهایی هستند که تکنولوژی در حد تسلیحاتی را فروخته‌اند، و چین یکی از فروشندگان مکرر دانش هسته‌ای از جمله سایر چیزها به ایران بوده است. موضوع عدم

گسترش با فروپاشی اتحاد شوروی فوریت ویژه ای یافته است به خاطر اینکه مواد مورد استفاده برای تولید تسلیحات و دانشمندان هسته‌ای ممکن است راهشان را به کشورهای دنیای جنوب بیابند که مشتاق وارد کردن آنها هستند.

امروز ایالات متحده، اتحاد شوروی سابق- شامل روسیه، روسیه سفید، قزاقستان و اوکراین- برستانبا و فرانسه تسلیحات هسته‌ای و (به استثنای بریتانیا) قابلیت حمل آنها را توسط موشکهای قاره‌پیما دارند. (نگاه کنید به نمودار ۲-۳) هند، اسرائیل و پاکستان می‌توانند بسهولت سلاحهای هسته ای را سوار کنند، و چندین کشور دیگر وارد شوندگان احتمالی به باشگاه هسته ای می‌باشند که روزی انحصاری بود. ممانعت از ورودشان یکی از اولویتهای دولت کلینتون است، و تلاش مصممانه و موفقیت‌آمیز در تمدید بلامدت رژیم NPT، هنگامیکه معاهده در ۱۹۹۵ جهت بررسی مجدد مطرح شد، بنا بر همین اولویت بود.

حرکت کره شمالی جهت تحصیل بمب بنحوی جسورانه اولویتهای کلینتون را بچالش طلبید. در ۱۹۹۴ وزیر دفاع پری<sup>۱</sup> و سایرین بر آن بودند که چیزی کمتر از اقدام نظامی نمی‌توانند قوه محرکه برنامه تسلیحاتی یک دولت «یاغی» را در نقض معاهده عدم گسترش که خود از امضاء کنندگان آنست، مانع گردد. از اینرو ایالات متحده خودش را مهبیای درگیر شدن در «ضد گسترش»<sup>۲</sup> می‌کرد، مفهومی مبهم معذک تهدید کننده که ریشه هایش در تفکر بعد از خلیج فارس دولت بوش درباره رسالت آینده پنتاگون قرار داشت. ضد گسترش، حداقل آنگونه که نخست، توسط دولت کلینتون معرفی شد، بمعنای آنست که «ایالات متحده قصد دارد که خودش را به عنوان قاضی جهانی، هیئت منصفه، و مجری علیه سلاحهای انهدام جمعی» منصوب نماید (مولر و ریپس ۱۹۹۵)<sup>۳</sup>؛ همچنین نگاه کنید به پیلات و کرچنر<sup>۴</sup> (۱۹۹۵).

نهایتاً از یک بحران نظامی با کره شمالی، ولی بهزینه ای زیاد جلوگیری شد، در یک موافقتنامه دقیقاً تنظیم شده، ایالات متحده با حمایت ژاپن و کره جنوبی، موافقت کرد که به کره شمالی دو راکتور هسته ای بدهد که قابلیت استفاده برای تولید سلاح را نداشته باشد (بعلاوه مقادیر عظیمی نفت)، که در ازای آن کره شمالی تاسیسات هسته‌ای‌اش را برچیند، اما بدون ضمانت بازدیدهای IAEA برای حداقل مدتی.

<sup>1</sup> Perry

<sup>2</sup> Counter Proliferation

<sup>3</sup> Miller, Riss

<sup>4</sup> Pilat, Kirchner

## کشورهای هسته ای

### بالتوجه

افریقای جنوبی می گوید بمب اتمی نوع هیدروژن را بر چیده است که شمالی در مراحل نهایی ساخت کلاهک جنگی است عراق بخوبی ساختن کلاهک جنگی را قبل از جنگ خلیج فارس آغاز کرده بود. لیبی و سوریه و شاید ایران و الجزایر علاقمند به تحصیل سلاحهای هسته ای شده اند آلمان، ایتالیا، ژاپن و سوئیس می توانند بمدت بکمال بعد از تصمیم سلاح هسته ای تولید کنند.

صاحب ۲۶ کلاهک جنگی روی ICBM ها می باشد چین حدود ۲۷۰ کلاهک جنگی حدود ۱۰۰ تا روی ICBM ها می باشند.

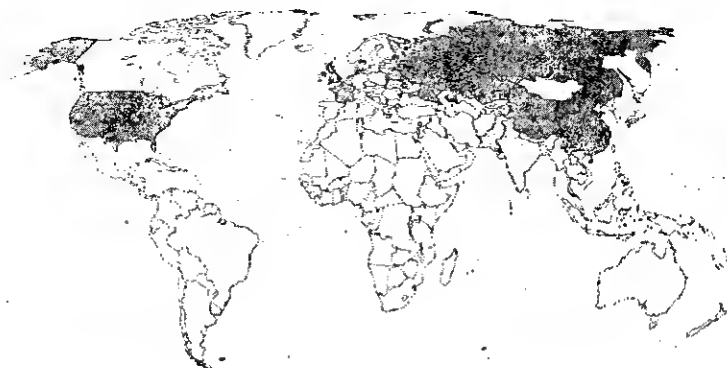
## کشورهای احتمالا

### هسته ای

گفته می شود که اسرائیل ۵۰ تا ۱۰۰ کلاهک جنگی آماده دارد هندی ۲۰ تا ۳۰ کلاهک جنگی سوار نشده دارد پاکستان ممکن است تا ۱۰ کلاهک جنگی سوار نشده داشته باشد احتمالا با طرح خارجی.

## کشورهای هسته ای

ایالات متحده ۹۸۶۰ کلاهک جنگی شامل ۲۲۲۰۰ موسکهای بالستیک فاره پسیما (ICBMs) دارد. استارت ۲ تعداد کلی را به ۳۵۰۰ عدد تا سال ۲۰۰۲ کاهش خواهد داد اتحاد شوروی سابق ۱۰۹۲۰ کلاهک جنگی دارد شامل ۶۶۳۰ کلاهک روی CBM ها مستقر در اکراین، روسیه، روسیه سفید و قزاقستان می باشد استارت ۲ تعداد آنها را به ۳۰۰۰ کلاهک جنگی تا سال ۲۰۰۲ کاهش میدهد. انگلستان حدود ۳۰۰ کلاهک جنگی دارد که هیچک روی ICBM مستقر نیستند فرانسه



نمودار ۲-۳ اعضای اصلی، احتمالی و بالتوجه باشگاه هسته ای.

منبع: فیلیپ موريسون، کوستا نسی پیس، و جروم وایزمنر، «آینده دفاع آمریکا» ساینس فیکشن آمریکان ۲۷۰ (فوریه ۱۹۹۴): ۴۱-۴۰.

اگر پروژه کلینتون با کره شمالی موفق باشد، در این صورت یک هدف اصلی سیاست خارجی را برآورده ساخته است. بهر حال منتقدان می گویند حتی اگر موفق گردد، خود رژیم NPT ضرر می کند.



منتقدین این ترتیب می‌گویند که دولتهای یاغی، از عراق و ایران گرفته تا پاکستان تشویق می‌شوند که رویای داشتن بمب اتمی خود را زنده نگاه دارند. ایالات متحده برای رعایت معاهده ... به کشوری که چند سال قبل آن را امضاء کرده جایزه می‌دهد ... که هدفش ممانعت از گسترش سلاحهای هسته‌ای بوده است. (کره شمالی) بهمین سادگی با تهدید به خروج از معاهده، ... راکتورهای ۴ بیلیون دلاری را برد، بعلاوه بیلیونها دلار در سوخت نفت و خاتمه یافتن محدودیتهای تجاری که ... بیشتر در منزوی شدنش مؤثر بود. آژانس بین‌المللی انرژی اتمی اشتیاقی از خود نشان داد، ولی بسیاری از مقامانش گفتند که دادن امتیاز در ناخیر آغاز بازرسی برای سالهای بزودی موجب هراس آنها خواهد گردید. (سانگر<sup>۱</sup> ۱۹۹۴)

با توجه به این پیشزمینه، یکی از منتقدان اظهار داشت که «گسترش سلاحهای هسته‌ای و وسائل حمل آنها چنان توسعه یافته است که نگرانی و سؤال اصلی دیگر این نیست که چگونه گسترش را متوقف ساخت، بلکه چگونه می‌توان از استفاده آنها جلوگیری بعمل آورد.» (کروپسی<sup>۲</sup> ۱۹۹۴). بنابراین بنظر میرسد که هدف دست نیافتنی عدم گسترش هسته‌ای بطور متزایدی خارج از حصول می‌باشد.

### چند جانبه گرایی

بحران کره شمالی خاتمه یافت اما فقط با مشارکت و پشتیبانی سایر کشورها. بطور مشابهی، مهار دوگانه متکی است (اما بستگی ندارد) به حمایت متحدان آمریکا، ترجیحی برای «چند جانبه گرای» نیز در جاهای دیگر مشهود است.

کلینتون حتی قبل از تصدی مقامش، تاکید بر عزم همکاری از طریق سازمان ملل متحد و سایر نهادهای بین‌المللی «برای رفع مناقشات نزاع انگیز و مقابله با چالشهای قرن بعدی» داشت. با پیوند دادن آن تعهد به ملاحظات اقتصادی داخلی که در کانون توجه مبارزه انتخاباتی بود، وی اعلام کرد که «آمریکا نمیتواند و نباید بار مسئولیت جهانی را به تنهایی تحمل کند.» «چند جانبه گرایی مصممانه<sup>۳</sup>» عبارتی که گاهی توسط مادلین البرایت، سفیر ایالات متحده در سازمان ملل متحد بکار رفت، نیز مورد پذیرش قرار گرفت.

البرایت متذکر شد «موارد متعددی پیش می‌آید که ما نیاز به وارد آوردن فشار بر جنگ طلبهای دوره بعد از جنگ سرد داریم و استفاده از نفوذمان جهت جلوگیری از بروز نزاعهای قومی و منطقه‌ای، ولی معمولاً ما نمی‌خواهیم به تنهایی اقدام کنیم.» نتیجه مترتب اینست که سازمان ملل متحد ممکن است بعد از این بیشتر در پی «اجرای صلح» باشد نه فقط «پاسداری صلح» آنگونه که در گذشته بود.

در مه ۱۹۹۳، بعد از تقلیل نیروهای ایالات متحده در سومالی به ۵۰۰۰ نفر، که نخست توسط دولت بوش اعزام شده بودند، دولت کلینتون از روی میل کنترل عملیات اعاده امید را

<sup>۱</sup> Sanger

<sup>۲</sup> Cropsey

به ملل متحد واگذار نمود. کوتاه مدتی بعد از آن، معاون وزیر امور خارجه پیترو تارنوف<sup>۱</sup> تاکید ورزید که، با استثنائات نادر، ایالات متحده همیشه بطور چند جانبه مبادرت به اقدام خواهد نمود: «ما صرفاً اهرم فشاری نداریم، ما نفوذی نداریم، ما تمایلی نداریم که از زور استفاده کنیم و ما محققاً پولی نداریم تا ثمری از نوع فشار را ببار آورد که نتایج مثبتی را در هر زمانی فوراً بوجود آورد». وزیر امور خارجه کریستوفر، در میان سایرین، خیلی زود و به سرعت از «دکترین تارنوف» فاصله گرفت. وی بعداً کوشید به منظور دفع حمله منتقدان دولت بخاطر انکای به اقدام دسته جمعی، استدلال کند که «چند جانبه گرایی» وسیله است نه مقصود. این یکی از ابزار بسیار متعدد سیاست خارجی است که در دست ما قرار دارد و تنها موقعی لازم می‌شود که مقصود اصلی سیاست خارجی ما را تامین کند: یعنی حمایت از منافع آمریکا». از اینرو اقدام دسته جمعی «می‌تواند منافع سیاست خارجی آمریکا را به پیش ببرد». ولی این امر «مستلزم رهبری آمریکاست و جانشین آن نخواهد گردید».

ترجیح اولیه دولت کلینتون برای چند جانبه گرایی مشابهتی دارد با سالهای اولیه ترومن. ایالات متحده در آن زمان درصدد بنای نظام چندجانبه لیبرال بود که نیاز به حضور و دخالت نظامی یا سیاسی مستقیم و مداوم آمریکا در اروپا را منتفی سازد. (نگاه کنید به کیسنجر ۱۹۹۴a). «جهانی» مبتنی بر اصول امنیت دسته جمعی و جهان گرایی اقتصادی مورد طلب بود (همچنین نگاه کنید به فصل ۷). «این سیستم، زمانی، فرض بر آن بود که در صورت استقرار خودبخود تنظیم شونده باشد. با در نظر گرفتن اندازه و رقابت‌مندی اقتصاد آمریکا، سیستم درهای باز جهانی هم منافعی را تامین میکرد و هم متجانس بود با افکار لیبرال آمریکایی راجع به سیاست و اقتصاد که طی سالها مورد حرمت بوده است» (ایکنبری<sup>۲</sup> ۱۹۸۹). این مقصود حاصل نیامد چون خصومت شوروی - آمریکا افزایش یافت و اروپا نتوانست به «نیروی سومی» در سیستم بین المللی رو به ظهور چند قطبی تبدیل شود (ایکنبری ۱۹۸۹؛ همچنین نگاه کنید به گاردنر ۱۹۶۹). در عوض ایالات متحده تعهد مستقیمی نسبت به اروپا بعمل آورد. (در شکل نانو) که حتی تا به امروز ادامه دارد.

مانند ترومن، گزینش چند جانبه گرایی توسط کلینتون (اگر چه بدلائل گوناگونی) در مقایسه کوتاه مدت بود. دولت در پی کسب مجوز سازمان ملل متحد در اوت ۱۹۹۴ جهت کار برد زور برای بیرون راندن رهبران نظامی هائیتی در تلاشی جهت اعاده دموکراسی بود. با انجام چنین کاری دولت یقیناً دکترین مونرو را بکناری نهاده بود، یکی از تجلیل شده ترین بیانیه‌ها، که به موجب آن ایالات متحده برای خودش حق حفظ نیمکره غربی را از تجاوز خارجی قائل گردید. (همچنین نگاه کنید به جی. اسمیت ۱۹۹۴). با آنکه دولت کلینتون به سخن گفتن درباره اهمیت سازمان ملل متحد در سیاست خارجیش ادامه داد، ولی در عمل از پذیرش اولیه

چند جانبه‌گرایی دوری‌گزید - برخلاف آنچه در مورد امنیت جمعی عملی شد، که تنها مدت زمان کوتاهی پیش از آن در مورد خلیج فارس ظاهراً موفقیت‌آمیز بود (نگاه کنید به روست و ساترلین<sup>۱</sup> ۱۹۹۱). بعد از زد و خوردی در سوماتی که جان هیجده نفر آمریکایی را گرفت، دولت سیاست جدیدی طرح کرد با قواعد و مقرراتی آنقدر مشروط و مقید که شدیداً مشارکت آینده آمریکا در عملیات ملل متحد را محدود می‌ساخت. ایالات متحده اینک بسیار گزینشی در خصوص حمایتش از عملیات پاسداری صلح یا اجرای صلح ملل متحد رفتار خواهد کرد بجای اینکه آنها را «ابزار مؤثرتر امنیت جمعی» سازد<sup>(مجه)</sup>. در عمل، ایالات متحده رفتار محتاطانه‌ای درباره مداخله جویی جدید به خاطر ارزشهای انساندوستانه که با امنیت دسته جمعی بدنال جنگ خلیج فارس پیوند یافته بود، خواهد داشت. (نگاه کنید به فصل ۴).

کلینتون در خصوص موضوع آینده ناتو نیز بلا تصمیم بود. اگر چه برنامه مشارکت برای صلح دولت با جشن و سرور قابل ملاحظه‌ای اعلام گردید، ولی نتوانست عضویت کامل اتحادیه را برای دولتهای شوروی سابق و آنهائیکه در اروپای شرقی بودند، ظاهراً بخاطر ترس از برانگیختن واکنش خصمانه روسیه تامین نماید. از اینرو تلاشها برای متحول ساختن ناتو از یک سازمان دفاع جمعی به یک سیستم امنیت جمعی کافی نبود. (همچنین نگاه کنید به فصل ۶).

در سایر موارد سیاستهای کلینتون یقیناً بیشتر یکجانبه بنظر میرسد تا چند جانبه. برای مثال، آنگونه که دولت در پی رفع چالش هسته‌ای کره شمالی برآمد، منتقدان ادعا کردند که نه ترجیح دولت برای زور و نه فشار اقتصادی از پشتیبانی سایر دولتهای آسیایی برخوردار نگردید. «مثل همیشه، دولت ظاهراً بین پذیرش یک هدف جاهطلبانه و الزامات چند جانبه‌گرایی گیر کرده بود. دولت نمیتوانست عقب‌نشینی کند بدون اینکه خودش را در معرض تمسخر بازها [که طرفدار کاربرد زور علیه کره شمالی بودند اگر سلاحهای هسته‌ای را بدست آورده باشد] قرار دهد. و نمیتوانست بدون به خطر انداختن جدی روابطش با چین، ژاپن و احتمالاً کره جنوبی پیش برود». (هندریکسون<sup>۲</sup> ۱۹۹۴). بعداً هنگامیکه موافقتنامه با کره شمالی امضاء شد که بحران را خاموش ساخت، کنگره با اکثریت جدید جمهوریخواهان موقع را برای مطرح ساختن سئوالاتی درباره سودمندی آن مناسب یافت.

عقب نشینی از چند جانبه‌گرایی، یکی از روشهای اصلی آرمانگرایی ویلسونی، تنها یکی از بسیاری از شکستهای سیاست خارجی در نخستین دو ساله حضور کلینتون در ریاست جمهوری بود. در ژانویه ۱۹۹۵، موقعیکه جمهوریخواهان برای نخستین بار بعد از چهل سال کنترل کنگره را بدست گرفتند، کلینتون می‌توانست ادعای برخی توفیقات در سیاست خارجی را بنماید، ولی رویهمرفته کارنامه‌اش آمیخته‌ای از توفیق و شکست بود. آیا باید کلینتون و تیم

قدرت و اصول: اهداف سیاست خارجی آمریکا در زمینه تاریخی/ ۱۱۷

سیاست خارجیش مورد ملامت قرار گیرند؟ یا اینکه عدم یک دشمن مشترک و ناپدید شدن ایدئولوژی ضد کمونیستی عصر جنگ سرد، بیش از این می‌توانست حمایت داخلی را جهت فعال‌گرایی جهانی جلب نماید؟ یا اینکه مردم آمریکا، بار مسئولیت افکار نو ویلسونی در برابر خواسته‌های ضروری داخلی را رد کردند؟ یا اینکه جهان بعد از جنگ سرد در واقع پیچیده‌تر، مغشوش‌تر و خطرناک‌تر شده است؟ و به سخن نخستین رئیس‌سیا در زمان کلینتون، آر. جیمز وولسی، «تنوع مرگبارتری از جهانی که قبل از ۱۹۱۴ وجود داشت.» وولسی هشدار داد که در مقایسه با اژدهای کشته شده کمونیسم شوروی، «ما اکنون در جنگلی پر از انواع مارهای سمی بسر می‌بریم و در بسیاری از موارد اژدها را میشد راحت‌تر مواظب بود.» ما این مسائل و دیدگاهها را بطور کامل در فصول بعد مورد توجه قرار میدهیم. در اینجا با تفسیری مختصر در خصوص چهارچوب داخلی که در آن اهداف سیاست خارجی بعد از جنگ سرد آمریکا باید تنظیم شود و پایدار بماند نتیجه‌گیری می‌کنیم.

### عدم اجماع: تعیین مسیر نامعلوم

اگر تشابه با سال ۱۹۱۴ را در مورد خطرانی که اکنون ایالات متحده با آن مواجه می‌باشد مناسب بدانیم،<sup>(نوزده)</sup> سالهای ۱۹۲۰ یقیناً یادآور تصویر محیط سیاسی داخلی است که در آن سیاست‌گذاران می‌بایست به تامین پشتیبانی برای اهداف سیاست خارجی بعد از جنگ سرد آمریکا دست بزنند. آنتونی لیک باردیگر طی سخنانی در برابر شورای روابط خارجی در سپتامبر ۱۹۹۴ گفت، «امروز ... ما باید همان اندازه خلاق و سازنده باشیم ... که نسل سالهای ۱۹۴۰ بودند ... ولی ما نه در مقتضیات و شرایط سالهای ۱۹۴۰ بلکه سالهای ۱۹۲۰ باید دست به اقدام بزنیم، وقتی که هیچ تهدید منفرد و خارجی ای وجود نداشت که بتوان افکار عمومی را علیه آن برانگیخت و انزواجویی ناپود کننده پس از آن را «پیش گرفت.» چون دولت بوش به سال آخر زمانمداریش نزدیک می‌شد، معاون وزارت امور خارجه لاورنس اس. ایگلبرگر خاطرنشان ساخت که «آنچه مختص ایالات متحده می‌باشد اینست که در هر نسلی ما در همین زمینه‌ها به بحث می‌پردازیم نه فقط راجع به ماهیت این یا آن سیاست، بلکه درباره غرض وجودی خود سیاست خارجی آمریکا. چنین مباحثی در اغلب کشورها غیر قابل تصور است، زیرا چنین انگاشته می‌شود که سیاست خارجی در خدمت منافع ملی است، که خود این منافع مقید به زمان نبوده و تغییر ناپذیرند.» ولی در ایالات متحده، «ما بر آن می‌شویم که باور نمائیم که سیاست خارجی‌مان باید در خدمت مقصودی اخلاقی باشد.»

آرمانگرایان هنوز ادعا می‌کنند که آرمانهای ویلسونی شکست نخورده‌اند، چه آنها هرگز مورد امتحان قرار نگرفتند. اکنون، که افکار ویلسونی ظاهراً پیروزمند است، اصولش نهایتاً ممکن است در معرض آزمایش واقع شود، یا اینکه خواهد شد.

امروز، هیچ منظور اخلاقی واحد، منجمله ترویج دموکراسی، آن قدر حائز اهمیت و حیاتی نیست که سیاست آمریکا را در مورد دخالت جهانی موجه سازد، مانند شرایطی که کمونیسم ستیزی و شوروی ستیزی به وجود آورد. آنگونه که لسلی گلب<sup>۱</sup>، رئیس شورای معتبر روابط خارجی، متذکر شده است، «آمریکائیان به جهاد جدیدی برای ساختن جهانی ایمن برای دموکراسی و بازار آزاد دست نخواهند زد. این اهداف ارزشمند هستند. ولی اغلب آمریکائیان اکنون درک می کنند که دموکراسی فیض و رحمتی است که نه بسپهولت بدست آوردنی است و نه در محدوده امکان و قدرتشان است که آنرا تحمیل نمایند. نه اینکه آنها مشتاق صرف جان و مالشان برای متحول ساختن منجلا بها به بهشت های اقتصاد آزاد می باشند. آمریکائیان همچنین درک می کنند که مقاصد جاه طلبانه دلیل موجهی نیست که تصمیم بگیریم در سوماتالی، اروپای شرقی، هائیتی، بسنی یا خلیج فارس چه بکنیم.» (گلب ۱۹۹۴)

این بمعنای آن نیست که آمریکائیان اینک انزواجویی را بر بین المللی گرایی ترجیح می دهند. آنطور که یکی از محققان خاطر نشان ساخت، «عموم مردم طرفدار عقب نشینی از جهان نیستند و در حقیقت حد زیادی از بهم پیوستگی سیاسی و اقتصادی را که طی چند دهه گذشته بوقوع پیوسته است می پذیرند. بلکه در عوض، آنها صرفاً باور دارند که ناپدید شدن تهدید جدی نظامی مستلزم تعیین مجدد اولویتهای اصلی است. انزواجو خواندن اینها یعنی سوء تفاهم در درک هم علت و هم حدود آن» (استیل<sup>۲</sup> ۱۹۹۴؛ همچنین نگاه کنید به فصل ۸). همانند سالهای ۱۹۲۰، «رهایی از بار سنگینی که دخالت بین المللی تحمیل می کند،» (ماندل بوم<sup>۳</sup> ۱۹۹۴) بار دیگر بسیاری از آمریکائیان را به تفکر وای می دارد و در عین حال، مقصود و جهت سیاست خارجی آمریکا نامعین باقی می ماند.

در مواجهه با این وضع نامعلوم، گذشته کماکان چراغ راه آینده خواهد بود. گلب باردیگر در تفسیری راجع به تداوم بقای تفکر جنگ سرد بر سیاست خارجی آمریکا می نویسد:

«اگر چه اتحاد شوروی در خاکسترش غنوده است. ما تقریباً انتظار داریم و نقشه میکشیم برای ظهور یک امپراتوری روسیه جدید. با آنکه آلمان به یکی از ثبات ترین دموکراسی ها در جهان تبدیل شده است، ما بطور پنهانی ترس از بازگشتش به حکومت مطلقه و نظامیگری را داریم. گرچه ایالات متحده هرگز قبل از این آنقدر گرفتار در امور جهان نبوده است که امروز هست، ما از برگشتش به انزواجویی نگرانیم. اغلب کارشناسان سیاسی هنوز تکیه به استراتژیهای محوری جنگ سرد دارند. روسها را دور نگه دارید، آمریکائیه را داخل کنید، و آلمانها را خوار دارید. تنها، ما می خواهیم این استراتژی را به بهای ارزان قیمت، کمتر از قیمت پایه اجرا کنیم.» (گلب ۱۹۹۴، ۲؛ نگاه کنید همچنین به مید<sup>۴</sup> ۱۹۹۴).

اگر چه گلب در مخالفتش با تفکر جنگ سرد تنها نیست، سایرین کمتر با چنین اطمینانی اظهار نظر کرده اند. زیگنسیو برژینسکی (۱۹۹۴)، یک واقعگرای سیاسی و مشاور

<sup>1</sup> Leslie Gelb

<sup>2</sup> Stansel

<sup>3</sup> Mandelbaum

<sup>4</sup> Mandelbaum

قدرت و اصول: اهداف سیاست خارجی آمریکا در زمینه تاریخی/۱۱۹

امنیت ملی جیمی کارتر، برای مثال، درباره «انگیزه امپریال» روسیه ابراز نگرانی می‌کند و هشدار می‌دهد که «روسیه می‌تواند یا یک امپراتوری باشد یا یک دموکراسی، ولی نمی‌تواند هردو باشد.» وی استدلال می‌کند که به گرمی پذیرفتن یک روسیه دموکراتیک بدون توجه به یک «چهارچوب ژئوپلیتیک سازنده» ممکن است برای ایالات متحده زیان آور باشد. سایرین نیز به شیوه مشابهی معتقدند که یک اوکراین با قابلیت هسته‌ای به نفع آمریکا خواهد بود (میرشایمر<sup>۱</sup> ۱۹۹۳؛ ولی مقایسه کنید با میلر ۱۹۹۳) در همان حال آنها درباره آلمانی‌نگراند که قابلیت بالقوه هسته‌ای دارد (میرشایمر a ۱۹۹۰). قضیه اوکراین بر خلاف سیاست عدم گسترش آمریکا به منظور غبر هسته‌ای کردن تمامی دولتهای سابق شوروی بجز روسیه می‌باشد و در مورد آلمان استدلال مینی بر تداوم حضور نظامی آمریکا در اروپا می‌باشد.

از اینرو بحث بین واقع‌گرایان و آرمان‌گرایان، بین قدرت و اصول ادامه می‌یابد. این بحث به اندازه خود جمهوری قدمت دارد، تاریخش به زمان رقابت بین هامیلتون و جفرسون بر می‌گردد بر سر اینکه کدام تفکر در باره عظمت ملی، سیاست خارجی کشور را در هزاره جدید هدایت خواهد کرد. بحث درباره استراتژی‌ای که به بهترین نحو منافع ملی آمریکا را تامین کند، یعنی، بین المللی‌گرایی و انزواجویی نیز ادامه می‌یابد. بار دیگر مجادله درباره نقش مناسب ایالات متحده در امور جهانی، که سیاست خارجی آمریکا را در سراسر تاریخ حیات بخشیده است، ورودش را به هزاره جدید تمایان می‌سازد.

## حواشی

۱. یک ایده‌های کلاسیک واقع‌گرایی به عنوان یک تئوری سیاسی را می‌توان در آثار کار CARR (۱۹۳۹)، کنان (۱۹۵۴)، مورگنتا (۱۹۸۵)، نای بوهر (۱۹۴۷)، و تامپسون (۱۹۹۰) یافت. امروز واقع‌گرایی کلاسیک توسط «واقع‌گرایی جدید» یا «واقع‌گرایی ساختاری» به‌چالش‌طلبیده می‌شود. این گونه از واقع‌گرایی، نه بر حرص ذاتی انسان برای قدرت، عنصر محوری در واقع‌گرایی کلاسیک، بلکه بر خواسته دولتها برای امنیت در جهانی پر از هرج و مرج تاکید دارد که آنها را می‌دارد به شیوه‌های مشابهی رفتار کنند که منتج به کوشش برای کسب قدرت جهت بقای حیات می‌شود. در این فصل ما در درجه اول براساس واقع‌گرایی کلاسیک مطلب خود را بنا می‌کنیم چون توجه خود را معطوف بر رقابت افکار درباره سیاست بین‌المللی می‌نماییم، آنگونه که در سیاست خارجی آمریکا مؤثر می‌افتند. در فصل ۶ ما توجه را به واقع‌گرایی ساختاری (نو) معطوف می‌داریم جهت توضیح اینکه چگونه محیط خارجی، چه اکنون و چه در گذشته، درک ما از سیاست خارجی آمریکا را تعجبین می‌نماید. برای مباحث انتقادی هر دو نوع واقع‌گرایی، ساختاری (نو) و کلاسیک، نگاه کنید به گگلی (۱۹۹۴) کنوهان (a ۱۹۸۶)، مانس باخ و واسکونز (۱۹۸۱)، اسمیت (۱۹۸۷) و والتز (۱۹۷۹).

دو بحث از مدلهای جفرسون و هامیلتون برای مقابله با چالشهایی که آمریکاییان جدید با آن مواجه بودند، از هانت (۱۹۸۷)، بخصوص صفحات ۲۸-۲۲ گرفته شد.

سه) تقریباً یکصد سال بعدتر مطبوعات به طور مشابهی مایه افتخار می‌شوند (مسئول می‌گردند؟) به سبب برانگیختن مداخله ایالات متحده در سوماتالی (نگاه کنید به فصل ۹).

چهار) درست همانطور که ویلسون به عنوان پدر بین‌المللی‌گرایی شناخته می‌گردد، توماس جفرسون نیز یکی از پدران انزواجویی محسوب می‌شود. معهذاً، این دو، درباره اخلاقیات افراد و دولت دیدگاه مشترک مهمی دارند: هر دو صریحاً سنت دیپلماسی اروپایی را که دولت محور بود، رد کردند، با این عذر که دولت حوزه خودمختاری است که توسط قواعد خودش اداره می‌شود. ویلسون در پیام اعلان جنگش به گنگره اعلام داشت، «ما در آغاز یک عصر هستیم، که در آن بر همان استانداردهای رفتار و مسئولیت‌در مورد اعمال نادرست ملت‌ها و حکومت‌هایشان تاکید می‌شود که میان شهروندان دولتهای متمن بکار می‌رود.» (توکر ۱۹۹۴-۱۹۹۳: ۸۵-۸۴).

پنج) «حقوق‌گرایی» اغلب با آرمانگرایی اخلاقی به عنوان خصوصیت دیدگاه جهانی آمریکا یکی گرفته می‌شود (کنان ۱۹۵۱). تجلی آن تمایل رهبران آمریکایی به توجیه اقدامات سیاست خارجی است با استناد به سوابق حقوقی، و فرض اینکه اختلافات ضرورتاً ناشی از نقض اصول حقوقی می‌باشند، اتکای به استدلالات حقوقی جهت تعیین حدود رفتار مجاز برای دولتها، و جستجوی غرامات حقوقی برای منازعات. از اینرو وقتی که با یک وضع نامساعد سیاسی مواجه می‌شوند، سیاست‌گذاران آمریکایی بجای آن که بپرسند «چه گزینه ثانوی منافع ملی را بهتر تامین می‌کند؟» می‌خواهند بدانند «از لحاظ حقوقی چه اقدامی مؤثر می‌باشد؟»

شش) هرمان ام. شوارتز (۱۹۹۴) استدلال می‌کند که سیاست اقتصادی بین‌المللی ایالات متحده در سالهای ۱۹۲۰ و سالهای ۱۹۳۰ توسط دو گروه ذینفع در اقتصاد داخلی به بن بست رسید، «ناسیونالیست‌ها» که جهت فکریشان به سمت بازار داخلی، و «بین‌المللی‌گرایان» که در عین توجه به بازار داخلی، در بازار بین‌المللی نیز رقابت جو بودند. ناتوانی هریک از دو گروه در کسب سلطه، کوششهای ایالات متحده را برای تحقق نقش بزرگتر بین‌المللی «صرفاً سست و متلون» ساخت. بعد از جنگ جهانی دوم ایالات متحده سیاست اعمال رهبری را در پیش گرفت، تا حدی بخاطر اینکه ناسیونالیست‌ها محاسبات خودشان را تغییر دادند. شوارتز استدلال می‌کند که سیاست نیز دگرگون شد، بخاطر ظهور یک گروه سوم کوچک اما با نفوذ، یعنی «بین‌المللی‌گرایان امنیت‌طلب». ضد کمونیست‌های با حرارت و طرفداران افزایش مصارف نظامی، بین‌المللی‌گرایان امنیت‌طلب با سایر بین‌المللی‌گرایان بسود حضوری مضاعف در خارج از کشور همراه شدند، ولی مانند ناسیونالیست‌ها آنها نگران اتحادیه‌های قدرتمند کارگری در داخل بودند. «این گروه سوم در حال ظهور، بن بست قدیمی قبل از جنگ را حل کرد، زیرا اینک دو گروه میتوانستند حول محور منافع مشترک علیه گروه باقیمانده صف آرای کنند.»

هفت) این کلام قصار مشهور (که توسط کالوین کولج گفته شد) که «کار آمریکا بازرگانی است» متضمن این باور است که سیاست خارجی آمریکا غالباً تحت سلطه منافع بازرگانی و انگیزه‌های کاپیتالیستی است. در حالیکه این نظر، نوعاً به «تجدید نظر طلبان» منسوب می‌گردد. (نگاه کنید مثلاً به کولکو ۱۹۶۹، مگسدوف ۱۹۶۹، و ویلیامز ۱۹۷۲ و ۱۹۸۰) که زمانی محبوبیت داشت ولی دیگران صحت آن را مورد تردید قرار دارند. مثلاً دانشمند سیاسی رونالد استیل (۱۹۹۴) اصولاً اظهار می‌دارد که «سیاست خارجی ایالات متحده را نمی‌توان صرفاً و در اساس با توجه به شرایط اقتصادی توضیح داد. نوسان بین انزوا و مداخله، تاکید همیشگی بر اخلاقیات، مسئولیت ذهنی با آزادی و دموکراسی، و تبلیغ سرسختانه مذهبی با ویژگیهای قواعد نظام اقتصادی جور در نمی‌آید و سیاست خارجی آمریکا ممکن است غالباً نایخته یا منافقانه باشد، ولی آن را نمیتوان محدود بیک ورقه ترازنامه ساخت.» همچنین نگاه کنید به گارتوف (۱۹۹۴). تجدید نظر طلبی اقتصادی، که در اینجا به آن اشاره شده، را نباید با سایر شرحهای تجدید نظر طلبانه اشتباه کرد که گرایشهای توسعه طلبانه ایالات متحده را مورد نظر دارند. تجدید نظر طلبان اقتصادی بسط ایالات متحده را در جستجوی بازارهای جهانی برای مازادهای کاپیتالیسم لازم می‌بینند، بدین جهت مکتب تجدید نظر طلبی دیپلماتیک ایجاد یک امپراتوری آمریکایی را به عنوان حاصل جستجوی آمریکا برای قدرت ملی همراه با آرزوی تحمیل سیستم سیاسی اش بر دیگران می‌نگرد. برای مباحثات امپراتوری به عنوان جزء اصلی کوششهای آمریکا به منظور نیل به تفوق سیاسی و اقتصادی، نگاه کنید به بلا کمین

## قدرت و اصول: اهداف سیاست خارجی آمریکا در زمینه تاریخی/۱۲۱

هشست) متقدمان واقعگرا نسبت به خطرات سیاسی خارجی که ریشه در آرمانگرایی رسالت گونه دارد هشدار می‌دهند زیرا مطلقیات اخلاقی شدیدترین مجازات را برای مقصرین بین المللی بدون حد و حصری به زیان منافع آمریکا تجویز می‌کند. (کنان ۱۹۵۱). آرتور شلزینگر، جونور (۱۹۷۷)، مشاور دولت کندی، با نگرانی خاطر نشان می‌سازد که «تمامی ملتها به وسوسه‌های پرتری ذاتی تسلیم می‌گردند. وقتی آنها براساس چنان وسوسه‌هایی اقدام کنند ... تبدیل به دردرس بین المللی می‌شوند».

نه) نوشتجات محققانه در خصوص منشاء و تحول جنگ سرد، همیشه بنحوی گسترده، و بخصوص در سالهای اخیر رشد بی سابقه‌ای داشته چون هم پایان جنگ سرد و هم انتشار و از طبقه بندی خارج شدن اسناد قبلاً محرمانه، اطلاعات و بینش جدیدی را عرضه کرده است. نمونه‌هایی از آن عبارتند از کتاب هالودی (۱۹۹۴) استالین و بمب و مقالات پیرامون، ریشه‌های جنگ سرد در اروپا توسط ریتولند (۱۹۹۴)، کارهای پیشین شامل گادیس (۱۹۷۲)، کولکو (۱۹۶۸)، ملاتسون (۱۹۸۳)، شلزینگر (۱۹۸۶)، اسپاتیر (۱۹۸۸)، اولام (۱۹۸۵)، ویرگین (۱۹۷۸).

ده) نگاه کنید به بوسدورف و گلدزویک (۱۹۹۴) برای تحلیلی از کاربرد غالباً همزمان شعارهای آرمانگرایانه و عمل گرایانه توسط کندی، با تاکید ویژه بر ویتنام.

یازده) برای شرح جالبی از پایان جنگ سرد که متمرکز بر بوش، گورباچف، و مشاورانشان می‌شود، نگاه کنید به بشلوس و تالبوت (۱۹۹۳).

دوازده) با شناخت ماهیت متغیر اختلافات بین المللی و نیاز برای رهیافتهای جدید جهت رفع آنها، انستیتوی آمریکایی صلح در اواخر ۱۹۹۴ دهمین کنفرانس سالانه رشد را تحت عنوان «مدیریت آشوب» برگزار کرد. خلاصه‌ای از موضوعات و افکار مورد بحث در کنفرانس را می‌توان در شماره فوریه ۱۹۹۵ نشریه انستیتو، دیده‌بان صلح ملاحظه کرد.

سیزده) این افکار با همان تفصیل در گزارش رؤیبه ۱۹۹۴ کلینتون به کنگره تحت عنوان «استراتژی امنیت ملی، مشغولیت و گسترش» پرورده شدند.

چهارده) برای نمونه برداری از نوشتجات محققانه پیرامون صلح دموکراتیک که بتازگی افزایش یافته، نگاه کنید به دیکسون (۱۹۹۴)، دیل (۱۹۹۵، ۱۹۸۶)، مالوز و روست (۱۹۹۳)، اوون (۱۹۹۴)، ریموند (۱۹۹۴) و روست (۱۹۹۳)، اسمیت (۱۹۹۳) که بررسی مفیدی از ادبیات مربوطه بدست می‌دهد، و دیاموند (۱۹۹۲) که پیرامون ترویج دموکراسی از دیدگاه سیاسی شرحی نوشته است. برای آراء و نظرات انتقادی از پیوند بین دموکراسی و صلح، نگاه کنید به کاروترز (۱۹۹۴)، لاینه (۱۹۹۴)، مانسفیلد و اسنایدر (۱۹۹۵) و اسپرو (۱۹۹۴).

پانزده) نگاه کنید به هندریکسون (۱۹۹۵-۱۹۹۱) برای انتقادی خصوصاً برنده و تند از ترویج دموکراسی و عناصر وابسته به استراتژی کلینتون راجع به گسترش.

شانزده) مذهب استدلال شده بود که توسعه اقتصادی «لازمه» یک دموکراسی است (الیپست ۱۹۵۹، همچنین نگاه کنید به دال ۱۹۸۹). مطالعات تجربی که این پیشنهاد را از دیدگاه متفاوتی بررسی می‌کند عبارتند از: آرات (۱۹۸۸)، بولن (۱۹۷۹)، برکهپارت و لويس-بک (۱۹۹۴) و جک من (۱۹۷۳).

هفده) جان جرارد روگی استدلال می‌کند که معنای چند جانبه‌گرایی در ورای «همکاری سه یا بیشتر» قرار دارد و آن به معنای وسیله‌ای سیاسی، نه مقصود آن است. وی می‌گوید که چندجانبه‌گرایی متفاوت از سایر اشکال رفتار است زیرا «رفتار میان سه دولت یا بیشتر را براساس اصول عمومی رفتار هماهنگ می‌سازد». (روگی ۱۹۹۲). بنابراین برای آمریکائیان چند جانبه‌گرایی بخوبی با تجارب ویژه ملت و درک مقصود منطبق است، که آن را جدای از دیگران براساس احساس تعلق به جامعه مبتنی بر یک اصل عام قرار می‌دهد (روگی ۱۹۹۴b).



هجده) نقل قول از خلاصه دستور العمل تصمیمات ریاست جمهوری در وزارت امور خارجه ایالات متحده است، «سیاست دولت کلینتون در خصوص اصلاح عملیات چند جانبه صلح» مه ۱۹۹۴، نگاه کنید همچنین به کروکر (۱۹۹۴) و روگی (۱۹۹۴).

نوزده) تهدید ناشی از ناسیونالیسم و منازعه قومی موضوعی مکرر در بیانیه‌های سیاسی دولت کلینتون است. نوشتجات محققانه تازه‌ای در خصوص این موضوعات وجود دارد. در میان تحقیقات اخیر که ارزش ذکر را دارد شامل گور (۱۹۹۳) و گوروهارف (۱۹۹۴) راجع به قومیت و منازعه قومی سیاسی و وان اورا (۱۹۹۴) و ۱۹۹۱-۱۹۹۰ در خصوص ناسیونالیسم، ناسیونالیسم افراطی و جنگ می‌باشند.

### توصیه برای مطالعات بیشتر

Ambrose, Stephen E. *Rise to Globalism: American Foreign Policy since 1938*, 7th ed. New York: Penguin, 1993.

Beschloss, Michael R., and Strobe Talbott. *At the Highest Levels: The Inside Story of the End of the Cold War*. Boston: Little, Brown, 1993.

Gaddis, John Lewis. *Strategies of containment: A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy*. New York: Oxford University Press, 1982.

\_\_\_\_\_. *The United States and the End of the Cold War: Implications, Reconsiderations, Provocations*. New York: Oxford University Press, 1992.

Garthoff, Raymond L. *The Great Transition: American-Soviet Relations and the End of the Cold War*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1994.

Kissinger, Henry. *Diplomacy*. New York: Simon and Schuster, 1994.

Martel, Gordon, ed. *American Foreign Relations Reconsidered, 1890-1993*. London: Routledge, 1994.

Nolan, Janne E., ed. *Global Engagement: Cooperation and Security in the 21st Century*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1994.

Smith, Tony. *America's Mission: The United States and the Worldwide Struggle for Democracy in the Twentieth Century*. Princeton: Princeton university Press, 1994.

Spanier, John, and Steven Hook. *American Foreign Policy since World War II*. 13th ed. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 1995.

Wittkopf, Eugene R., ed. *The Future of American Foreign Policy*, 2nd ed. New York: St. Martin's. 1994.

## فصل ۴

### ابزار نفوذ جهانی: قدرت نظامی و مداخله جویی

«تئوری نظامی بخش اساسی دیپلماسی است.»

معاون وزیر امور خارجه

لاورنس اس. ایگلبرگر، ۱۹۸۴

«دیگر هیچ نیازی نیست که ایالات متحده تسلیحات هسته‌ای به عنوان برابر کننده در مقابل سایر قدرتها داشته باشد... تسلیحات هسته‌ای هنوز عامل بزرگ برابری می‌باشند ولی اکنون ایالات متحده در پی برابری نیست و این سایرین هستند که باید در طلب برابری با او باشند.»

نماینده مجلس لس‌آنجلیس، ۱۹۹۲

در ۱۹۴۹ اتحاد شوروی بطور موفقیت‌آمیزی یک بمب اتمی را آزمایش کرد. این رویداد اثری عمیق بر تفکر دولت ترومن داشت که چگونه به بهترین نحو سدبندی اتحاد شوروی را دنبال نماید. در پی آن ارزیابی مجددی در سطح حکومت از سیاست خارجی آمریکا صورت گرفت.

در آوریل ۱۹۵۰ شورای امنیت ملی (NSC)، یک سازمان عالیرتبه بین‌سازمانی که به رئیس‌جمهور در خصوص مسائل سیاست خارجی مشورت می‌دهد، تذکاریه‌ی خیلی محرمانه، NSC ۶۸ را صادر کرد که معروفیت یافته است، آن تذکاریه نظامی کردن سیاست خارجی آمریکا و استراتژی سدبندی ای را برقرار کرد که تا سالهای بعد باقی ماند. یک جمله مهم در NSC ۶۸ می‌گوید که «بدون داشتن میانگین قدرت نظامی برتر، که هم قابل و هم آماده بسیج باشد، سیاست سدبندی، که در واقع یک سیاست اجبار حساب شده و تدریجی می‌باشد، چیزی بیشتر از سیاست بلوف نیست.» تذکاریه NSC ۶۸ همچنین خواستار ضد حمله غیرنظامی علیه اتحاد شوروی گردید، که شامل جنگ آشکار اقتصادی، سیاسی و روانی به منظور ایجاد ناآرامی و طغیان در کشورهای بلوک شوروی بود. بعد از آن است که سیاست خارجی به منظور نیل به هدفهای اصلی‌اش بحد زیادی وابسته به داشتن ابزار قدرتمند نظامی، شبه نظامی، و پیوسته با آن می‌شود.

حتی اولویتهای داخلی آمریکا نیز با توجه به اولویت دادن به قدرت نظامی و مداخله‌جویی تعیین می‌گردد، آنگونه که مصارف نظامی بزرگترین سهم مصارف خاص (غیر مشخص) فدرال را طی دهه های آتی تشکیل می‌دهد. با وجود خاتمه جنگ سرد دلارهای دفاعی کم‌کم می‌رود که تقریباً نیمی از تمامی مصارف خاص فدرال باشد. از این‌روی تذکاریه ۶۸ NSC زمینه‌ای را جهت نظامی‌کردن سیاست خارجی آمریکا و عواقب داخلی اش فراهم ساخت که تا خود پایان جنگ سرد و بعد از آن ادامه یافت.

اینک که جنگ سرد پایان یافته، برخی تحلیلگران به تذکاریه ۶۸ NSC به عنوان طرحی اصلی می‌نگرند که پیروزی را ممکن ساخت. دیگران آن را به عنوان نمونه‌ای از برنامه‌ریزی استراتژیک موفق می‌بینند که ارزش تقلید را دارد. (الیسون<sup>۱</sup> ۱۹۸۹، بلاک ویل<sup>۲</sup> ۱۹۹۲). ضرورت برنامه‌ریزی استراتژیک برای باقیمانده این دهه و بعد از آن ممکن است محسوس باشد، ولی فقدان مقاصد سیاسی روشن و معین، تضاد بارزی با اوائل سالهای ۱۹۵۰ دارد. در آن زمان این نظر که اتحاد شوروی تهدیدی جدی نسبت به غرب بشمار میرفت در جامعه سیاست‌گذاران شایع بود و دولت ترومن قبلاً مبادرت به سدبندی به عنوان یکی از اهداف سیاست خارجی آمریکا کرده بود (نگاه کنید به فصل ۳). از این‌روی تذکاریه ۶۸ NSC توانست بر اجرای سیاست سدبندی تمرکز نماید نه اینکه به تبلیغ و توجیه خود هدف بپردازد. امروز هیچ هدف مهمی توجه سیاست‌گذاران را برنینگخته است و مردم آمریکا بیشتر متمایل به اجتناب از پذیرش مسئولیت‌های رهبری می‌باشند تا اینکه آن را قبول نمایند. افزون بر این تهدیدات از خارج ظاهراً بیشتر پراکنده هستند و وظیفه برنامه‌ریزان سیاسی را دشوارتر می‌سازند. لس‌آسپین، نخستین وزیر دفاع کلینتون، توجه را به تضاد بین دنیای جنگ سرد و دنیای بعد از جنگ سرد جند نمود در حالیکه هنوز یک عضو کنگره بود:

«در دنیای قدیم تنها یک چیز موجب تهدید بود. آن اتحاد شوروی بود. در دنیای نو، تهدیدات گوناگونی وجود خواهند داشت.

در دنیای قدیم، خود ادامه حیات ملت ما در معرض خطر بود. در دنیای نو، منافع کشور ما در سراسر جهان خواهد بود.

در دنیای قدیم، می‌دانستیم که چه چیزی ما را تهدید می‌کند. در دنیای نو ما باید بیاموزیم که چه چیزی ما را تهدید می‌کند.

در دنیای قدیم، سیاست بازدارندگی تهدید جنگ هسته‌ای را کاهش داد در دنیای نو، بازدارندگی همیشه یک خصم را از تهدید کردن آمریکائیان و منافع آمریکا مانع نمی‌گردد.

<sup>1</sup> Allison

<sup>2</sup> Blackwill

در دنیای قدیم، دو ابرقدرت هزاران هزار اسلحه هسته‌ای داشتند و آماده استفاده از آنها بودند. در دنیای نو، بسیاری ملل و گروه‌ها چشم طمع به تحصیل سلاح‌های هسته‌ای دارند.

غرض ما در این فصل و فصل بعدی اینست که به بررسی «ابزارهای» سیاست خارجی آمریکا بپردازیم که نهفته در موضوعات قدرت نظامی و مداخله جویی می‌باشند. ابزار بکار رفته جهت نیل به اهداف سیاسی سیاست خارجی عبارتند از: تهدید به استفاده از زور، جنگ و دیگر اشکال مداخله نظامی، تبلیغات، عملیات پنهانی، کمک نظامی، فروش اسلحه، و کمک اقتصادی، هر یک از اینها نقش عمده‌ای را در سیاست خارجی آمریکا طی نیم قرن گذشته و برخی قبل از آن، ایفاء کرده‌اند. همه آنها از نظریه **سیاست واقعی** سرچشمه می‌گیرند که ادراکات و تصورات سیاست‌گذاران را از نیازهای امنیتی کشور طی جنگ سرد تعیین کردند و رهیافتهای نظامی و مداخله جویانه بمنظور تحقق اهداف آمریکا از زمان جنگ جهانی دوم، گزینش آنها را هدایت نمودند. آیا تمامی اینها برای آینده سیاست خارجی آمریکا مناسب باقی خواهند ماند و اگر چنین است، در چه ترکیبی - که مسأله سیاسی مورد بحث و جدل کنونی است.

در فصل ۵ ما به بررسی کاربرد عملیات اطلاعاتی، دیپلماسی عمومی، و برنامه‌های کمک اقتصادی و نظامی خواهیم پرداخت چون آنها با اهداف سیاست خارجی آمریکا مرتبط می‌باشند. اینجا در فصل ۴، توجه ما در درجه اول معطوف است به نقشی که کاربرد واقعی یا تهدید کاربرد نیروی نظامی، هسته‌ای یا متعارفی، به عنوان وسیله‌ای هم مجبور کننده و هم بازدارنده در دفاع از امنیت فیزیکی و بقای ایالات متحده و متحدانش در مقابل تهدید خارجی در گذشته ایفا کرده است و استمرار ربطش نسبت به آینده. چون سیاست خارجی به مجموعه اهداف و برنامه‌هایی دلالت دارد که بدان وسیله حکومت در پی مقابله با محیط خارجی بر می‌آید، توجه ما به آن موضوعی از سیاست خارجی است که مشهور به **سیاست امنیت ملی** میباشد. تسلیحات و استراتژی‌هایی که ایالات متحده جهت تضمین امنیت و بقایش در محیط نامطمئن، خطرناک، و اغلب خصمانه جهانی به آن اتکا می‌کند.

### دفاع مشترک: جهان گرایی نظامی و نیروهای متعارفی

منطق سیاست واقعی عملکرد رفتار قهرآمیز در خارج را تایید می‌نماید. غلبه بالقوه تفکر نظامی بر برنامه ریزی سیاست خارجی یکی از علائم این غریزه است. نظامی شدن سیاست خارجی آمریکا بدنبال جنگ جهانی دوم تا حدی بدین جهت روی داد که سیاست‌گذاران کشور بطور عادی مشکلات سیاسی بین‌المللی را بنا به راه‌حلهای نظامی تعیین کردند<sup>(۹۰)</sup>. تنها

بعد از چشیدن تجربه دردناک ویتنام است که بسیاری از آمریکائیان شروع به تردید می کنند که آیا نیروی آتش نظامی و نفوذ سیاسی مترادف می باشند.

تاکید یکنواخت شعار رهبران آمریکا بر نگرش نظامی استوار بود که از فرضیات واقعگرایی سیاسی سرچشمه گرفته است. در واقع، این مقدمه اولیه آنقدر بکرات باز گفته شده است که بصورت یک جزم در آمده است (نگاه کنید به چکیده ۱-۴) (سه).

پایان جنگ سرد و همراه با آن محو سریع و غیر منتظره تهدیدات دقیقاً مشخص نسبت به امنیت فیزیکی ایالات متحده و متحدانش، روحیه نظامی سیاست خارجی آمریکا را مورد سؤال قرار داد. تعدیل قابلیت های نظامی کشور با نظم نوین جهانی (یا بی نظمی) اکنون سخن و بحث روز است. و این امر به طور اجتناب ناپذیری بمعنای آنست که ما باید درک کنیم که چگونه بجایی که هستیم آمدیم، چون الگوهای گذشته آمادگی نظامی و عملکردهای مداخله جویانه، هر دو، امکانات آینده را تعیین و محدود می سازد. لذا ما باید به درک نقش ایفا شده توسط نیروی نظامی متعارفی در افزایش و حفظ منافع امنیتی کشور، نقش نیروی استراتژیک (هسته ای)، و اثرات متقابل بین آنها بپردازیم.

### نیروی نظامی متعارفی طی جنگ سرد

در خاتمه جنگ سرد شبکه ای با بیش از چهارصد پایگاه نظامی عملیاتی خارج از کشور و مأموریت قریب نیم میلیون سرباز و ناوی به پست ها و کشتی ها خارج از ایالات متحده، دو نمونه از تجلی مشهود تعهد کشور نسبت به مسئولیت های جهانی متصوره اش می باشند. عزمی راسخ برای سد کردن کمونیسیم آن پیش بینی و برنامه ها را تعیین کردند. پایگاههای اروپایی و آسیایی بخصوص در سالهای ۱۹۵۰ در تقویت قابلیت اعتبار استراتژی سلاحهای هسته ای تلافی جویی وسیع (که در ذیل بحث می شود) مهم بودند، چون پایگاههای مقدم را بوجود می آوردند که از آنجا بمب افکنهای استراتژیک آمریکا می توانست در عمق سرزمین «یگانه کمونیستی» ضربه وارد آورد. اهمیت استراتژیک پایگاههای مقدم با ورود موشک قاره پیما کاهش یافت. ولی آنها کماکان حائز نقشی در استراتژی امنیتی کلی کشور به عنوان طریقه نشان دادن تعهد آمریکا نسبت به متحدانش بود.

#### چکیده ۱-۴

### نظامی شدن سیاست خارجی آمریکا: پنجاه سال بیانیه های سیاسی

«اگر قرار است ما رهبری را بین سایر ملتها حفظ کنیم باید همچنان یک کشور نظامی باشیم.»

(هاری اس. ترومن، ۱۹۴۵)

«در محاسبات من، امنیت نظامی کشور صرفنظر از عواقبش، نخستین اولویت را خواهد داشت.»

(دوایت دی. آیزنهاور، ۱۹۵۳)

«تنها هنگامی که سلاحهای ما بالاتر دید کافی باشند می توانیم یقین داشته باشیم که آنها هرگز بکار نخواهند رفت.»

(جان اف. کندی، ۱۹۶۱)

«قدرت نظامی ایالات متحده اکنون بیش از مجموعه توان نظامی همه کشورها در تاریخ است، قویتر از هر دشمنی یا مجموعه دشمنان ... در برابر چنین نیرویی، قدرت تخریبی مرکب هر نبردی که تاکنون توسط انسان جنگیده شده مانند فشفشه آتش بازی است که بسوی خورشید پرتاب شود.»

(لیندون بی. جانسون، ۱۹۶۴)

«صلح مستلزم قدرت است. تا زمانی که کسانی هستند که منافع حیاتی ما و متحدانمان را با زور نظامی تهدید نمایند، ما باید قوی باشیم. ضعف آمریکا ممکن است متجاوزان بالقوه را وسوسه کند که دست به محاسبات نادرست خطرناکی بزنند.»

(ریچارد ام. نیکسون، ۱۹۷۰)

«قوای نظامی ما توانا و آماده می باشند. نیروی نظامی ما همتایی ندارد. و قصد من اینست که آن را بهمین نحو حفظ کنم.»

(جرالد آر. فورد، ۱۹۷۶)

«در جهان خطرناک و نامطمئن امروز، پایه امنیت ملی ما هنوز قدرت نظامی است. قدرتی که به روشنی توسط آمریکائیان، توسط متحدان ما و توسط هر خصم بالقوه شناسایی می شود.»

(جیمی کارتر، ۱۹۷۹)

«صلح از طریق قدرت یک شعار نیست، حقیقت زندگی است و ما به ایام افسوس خوردن، شکست گرایی، تنزل و خواری باز نخواهیم گشت.»

(رونالد ریگان، ۱۹۸۴)

«همچنانکه ما در جستجوی صلح می‌باشیم، باید قدرتمند نیز باقی بمانیم. غرض زور نظامی ما ... اینست که مانع از جنگ شویم. این برای دفاع از خودمان و متحدانمان می‌باشد.»

(جورج بوش، ۱۹۸۹)

«ما نمی‌توانیم بدون حفظ قابلیت دفاعی که بقدر کافی قوی باشد که اعتبار تعهداتمان را ضمانت کند به نقش رهبریمان ادامه دهیم.»

(بیل کلینتون، ۱۹۹۴)

### اتحاد آتلانتیک و نیروهای متعارفی در اروپا

اهمیت استقرار سربازان ایالات متحده در خارج از کشور بمنظور امنیت ملی آمریکا در هیچ جایی زیاده‌تر از اروپا نبوده است، جائیکه ایالات متحده هزاران سرباز را از سالهای ۱۹۵۰ به عنوان نمادی علیه تجاوز احتمالی خصم علیه اروپای غربی نگاهداشته است. در زمانی آنها بصورت زنگ خطری عمل کردند: در صورت حمله‌ای توسط نیروهای پیمان ورشو علیه اروپای غربی، صرف حضور سربازان آمریکایی تضمین می‌کرد که تلفاتی بدنبال خواهد بود.

در این جهت این «سیم» ضامن تلافی آمریکا خواهد بود که توسط طرف دیگر (شوروی) زنگش بکار می‌افتد. زیرا سیاست گذاران آمریکایی «چاره‌ای جز پاسخ دادن به آن نخواهند داشت.» این زنگ خطر عنصر جدایی ناپذیری از استراتژی امنیت ملی دولت آیزنهاور بود. منطق حامی حضور سربازان آمریکایی در اروپای غربی بعدها رنگها و توجیهات گوناگونی گرفت، ولی کارکرد اساسی همان بود که بود. برای ممانعت از حمله‌ای خصمانه علیه اروپای غربی باید تعهد آمریکا نسبت به متحدانش معتبر و غیرقابل تردید باشد.

استراتژی پاسخ انعطاف‌پذیر طی سالهای کندی و جانسون طرح و به عنوان موضع رسمی دفاعی ناتو در ۱۹۶۷ اتخاذ گردید، که به صورت وسیله‌ای برای مقابله با تهدیدات جنگ متعارفی در آمد. این استراتژی متضمن آن بود که ایالات متحده و متحدانش توانائی (و اراده؟) پاسخ به حمله از سوی نیروهای خصم را در هر سطح ممکن، از سلاحهای متعارفی گرفته تا هسته‌ای را دارا می‌باشند. در واقع، اتحاد ناتو حق «استفاده نخست» از سلاحهای هسته‌ای را برای خود محفوظ می‌داشت در صورتیکه ضرورت آن برای باز پس زدن حمله شوروی علیه غرب مشخص می‌بود. از این جهت نیروی نظامی متعارفی و هسته‌ای چون کلافی در هم تنیده

بودند. نیروهای هسته‌ای منطقه‌ای<sup>۱</sup> آنهایی که آماجشان به سوی تهدیدات منطقه ای تا جهانی بود، پیوندی بین نیروهای متعارفی و استراتژیک هسته‌ای ایالات متحده وجود آوردند، لذا قابلیت های هسته‌ای، آمریکا را به دفاع متحدانش گره زد. این امر امکان نزاع منطقه‌ای (مانند جنگ جهانی دوم آنگونه که در اروپا انجام یافت) با دخالت سلاحهای هسته‌ای تاکتیکی (تسلیمات طراحی شده برای حمایت مستقیم از عملیات نبرد) را بدون تصاعد به حریق مدهشی با استفاده از سلاحهای استراتژیک مشخص کرد.

### ورای اروپا: نمایش نیرو تحت زمامداری نیکسون، کارتر، و ریگان

استراتژی پاسخ انعطاف پذیر، افزایش قابلیت های جنگ متعارفی را به عنوان جایگزینی جهت اتکای به تلافی وسیع (هسته‌ای) در نظر داشت. در ۱۹۶۲ توانایی مبادرت به «دو و نیم جنگ» در یک زمان به عنوان سیاست رسمی پذیرفته شد. ایالات متحده آماده می شد تا همزمان مبادرت به یک جنگ متعارفی در اروپا با اتحاد شوروی، یک جنگ در آسیا، و درگیر کمتری (نصف جنگ؟) را در جای دیگری بنماید. (آمادگی برای یک جنگ استراتژیک هسته‌ای نیز ادامه یافت.) با درک ماجرای ویتنام، که خیال شکست ناپذیری نظامی آمریکا را تا بنیادش تکان داد، استراتژی دو و نیم جنگ افراطی بنظر آمد. بهر حال در آن زمان، با آنکه استراتژی مذکور بدان گونه در نظر گرفته نشد، ولی سبب گردید تا ناظری این استراتژی را به عنوان «تجلی نظامی اهداف سیاسی ملی ایالات متحده در نظر بگیرد که غرضش نیل به صلح آمریکایی [صلح سراسر جهان که توسط ایالات متحده تحمیل گردد.] و «سلطه جهانی بود» (ملمان<sup>۲</sup> ۱۹۷۴).

نیکسون استراتژی دو و نیم جنگ را به یک و نیم جنگ تغییر داد. و این بدین معنی بود که نیروهای متعارفی و هسته‌ای تاکتیکی با یک حمله کمونیستی عمده چه در اروپا و چه در آسیا مقابله خواهند نمود و به نبرد علیه وقایع کوچکتر در هر جای دیگری خواهند پرداخت. جهت گیری مجدد دکترین نظامی بخشی از تنظیم مجدد نقش جهانی کشور بود که در دکترین نیکسون منظور گردید، که خواستار حضور کمتر نمایان آمریکا در عصر بعد از ویتنام و نیز مشارکت بیشتر توسط متحدان ایالات متحده در دفاع از خودشان بود. بطور همزمان ایالات متحده استراتژی «ارکان دوگانه»<sup>۳</sup> را در قبال خاورمیانه اتخاذ کرد، منطقه‌ای حائز اهمیت رو به

<sup>۱</sup> Theater Nuclear Forces

<sup>۲</sup> Melman

<sup>۳</sup> Twin Pillars



تزاید برای منافع حیاتی کشور، که به خاطر بستگی اش به نفت وارداتی تشدید گردید. استراتژی ارکان دوگانه در پی حفظ منافع آمریکا با تجهیز سیاسی و نظامی هم ایران و هم عربستان سعودی بود. فروش بیلیونها دلار تجهیزات نظامی پیچیده بهر دو کشور در برنامه‌های نیکسون اهمیت برجسته ای یافت (همچنین نگاه کنید به فصل ۵).

دولت کارتر استراتژی نیکسون را به نحو مشخصی تغییر نداد، ولی رویدادها در افغانستان و خلیج فارس در ۱۹۷۹ و ۱۹۸۰ استراتژی ارکان دو گانه را متزلزل ساخت. آن وقایع همچنین سبب تسریع طرح‌های قبلاً مورد بررسی برای ایجاد نیروی واکنش سریع شد، (که بعداً بصورت فرماندهی مرکز ایالات متحده در آمد که مسئولیت هدایت عملیات سپر صحرا و طوفان صحرا در خلیج فارس به آن واگذار شد) با قابلیت مداخله نظامی در مناطق آشفته جهان بمنظور دفاع از منافع آمریکا. دکترین کارتر، که در سخنرانی وضعیت اتحادیه، توسط رئیس‌جمهور در ۱۹۸۰ ایراد گردید، بر عزم ایالات متحده برای مداخله نظامی در خاورمیانه، در صورت لزوم، جهت حفظ منافع امنیتی آمریکا تاکید ورزید.

در صحنه اروپا، ایالات متحده خودش را متعهد به استقرار نسل جدیدی از تسلیحات نیروی هسته‌ای میان برد (INF)<sup>۱</sup> ساخت. این تصمیم پاسخ مستقیمی بود به قابلیت رو به رشد هسته‌ای میان برد اتحاد شوروی، که در ورای دامنه مذاکرات سالت پیرامون محدودیت سلاحهای استراتژیک بود که از اواخر سالهای ۱۹۶۰ تحت بررسی قرارداد داشت (نگاه کنید به فصل ۳ و ذیل این فصل).

این اقدام ایالات متحده نشانه افزایش نگرانی درباره قابلیت اعتبار تعهد آمریکا به دفاع از اروپا در برابر حمله شوروی بود، که در مفهوم بازدارندگی گسترده منعکس بود. آیا ایالات متحده نگران متحدان اروپایی بود، آیا آمریکا حقیقتاً مایل بود جهت دفاع از اروپای غربی خودش را در معرض خطر نابودی قرار دهد؟ غرض از INF آن بود که تضمین نماید که قوای استراتژیک ایالات متحده نسبت به دفاع از اروپای غربی «وفادار» خواهند ماند.

بعد از تصدی زمام امور توسط رونالد ریگان، چشم انداز استقرار موشکهای هسته‌ای میان برد، موضوعی بحث انگیز شد و یک «تهضت صلح» در دو سوی آتلانتیک پدید آمد، که غرضش ممانعت از استقرار سلاحهای INF و معکوس ساختن سابقه تسلیحاتی بود.

توان سیاسی نهضت نوظهور صلح تا حدودی بواسطه شعارهای تند و افراطی خود دولت جدید تقویت گردید. ترس از اینکه ایالات متحده ممکن است در صورت بروز جنگ هسته‌ای در

<sup>۱</sup> Intermediate-Range Nuclear Force (INF) Weapons

اروپا، کناری بایستد بالا گرفت وقتی که، ریگان کمی بعد از انتخابش، رهبران اروپا را به وحشت افکند با ابراز این سخن که او «می‌توانست تشخیص دهد که کجا می‌توان تبادل تسلیحات تاکتیکی علیه سربازان در میدان نبرد داشت بدون اینکه لازم شود که هیچ یک از قدرتهای بزرگ تکه‌ها را فشار دهند» در اوضاع و احوال تجدید خصومت شوروی - آمریکا، اتحاد شوروی تحریم هم مذاکرات INF و هم گفتگوهای استارت (گفتگوهای تقلیل سلاحهای استراتژیک، که جایگزین سالت در اوائل سالهای ۱۹۸۰ گردید) را برگزید. که البته زمانی بطول انجامید تا اینکه مذاکرات سازنده از سر گرفته شود. بهر حال، مساله INF در ۱۹۸۷ فیصله یافت وقتی که ابرقدرتها موافقت کردند که سلاحها را کاملاً از اروپا بردارند. آنان هرگز قبلاً توافقی برای خلع سلاح واقعی نکرده بود.

در خصوص استقرار INF، دولت ریگان به ادامه برخی از سیاستهای کارتر پرداخت، ولی موضع تهاجمی تری در قبال خواسته های جهانی کشور گرفت. دولت وی این باور را که هر جنگ متعارفی با اتحاد شوروی دوره ای کوتاه خواهد داشت و یا با مذاکره فیصله خواهد یافت و یا به سطح بالاتر مقابله هسته‌ای خواهد رسید را بدور انداخت. در عوض، برنامه ریزی نظامی اینک بر این فرض استوار بود که چنین جنگی، طولانی و قلمروش جهانی خواهد شد. با آنکه قلمرو جنگ در اکناف جهان است، ولی ضرورتاً منجر به یک فاجعه هسته‌ای نمی‌شود. این موضع تهاجمی، تحول مفاهیم دفاعی جدید را در اروپا موجب گردید مانند نبرد هوا - زمین، که حمایت نزدیک نیروی هوایی از مانورهای نبرد ارتش را در زمین پیش بینی کرد، شیوه نبردی که بوضوح (از طریق سی.ان.ان) در جنگ خلیج فارس به تصویر درآمد.

ریگان همچنین تمایل مجددی را نسبت به مداخله در نقاط پراشوب در خارج از اروپا نشان داد، مانند گرانادا و لبنان، و توجه بیشتری را به آمادگی جهت جنگهای کم شدت، چون جنگهای چریکی و حملات تروریستی نشان داد. هدایت کننده تفکر مذکور این تصور و فرض بود که بی ثباتی جهان سوم «هدفهای مغتنمی» را برای اتحاد شوروی فراهم می‌آورد، لذا تهدیداتی را ایجاد می‌کند که باید با آنها از لحاظ نظامی برخورد نمود.

### نیروهای متعارفی و پایان جنگ سرد

رئیس جمهور شوروی میخائیل گورباچف، در سخنرانی دسامبر ۱۹۸۸ در سازمان ملل متحد، کاهشهای وسیع یکجانبه را در نیروهای نظامی شوروی اعلام داشت، شامل تقلیل نیرو در اروپای شرقی و در منطقه وسیعتر آتلانتیک تا اورال که خیلی بیشتر از آنجیزی بود که تا همین چندی پیش طراحان نظامی غرب می‌توانستند رویایش را داشته باشند. این اعلام هیجان

انگیز، که بعداً همراه با کاهش یکجانبه توسط کشورهای اروپای شرقی شد، صحنه را برای مذاکرات جدید بین ناتو و پیمان ورشو در خصوص نیروهای مسلح متعارفی در اروپا (CFE)<sup>۱</sup> فراهم ساخت. در ۱۹۹۲، بعد از مذاکرات طولانی که سابقه‌اش به قبل از مذاکرات CFE می‌رسید، معاهده جدیدی بمرحله اجرا در آمد که خواستار از میان برداشتن هزاران تانک، توپخانه، نفربر زرهی، زره پوشهای سبک و زره پوشهای سنگین مسلح گردید.

در جبهه دیگری، ایالات متحده و اتحاد شوروی در ۱۹۹۰ توافق به توقف تولید سلاحهای شیمیایی کردند و اینکه انبارهای سلاحهای شیمیایی شان را تقلیل قابل توجهی دهند. دو طرف برای بار نخست به مذاکرات دو جانبه درباره سلاحهای شیمیایی در زمان دولت کارتر پرداختند، ولی پیشرفت قابل ملاحظه‌ای تا ۱۹۸۷ حاصل نیامد، زمانی که اتحاد شوروی تمایلش را به توقف تولید سلاحهای شیمیایی اعلام داشت، اطلاعات قبلاً افشا شده درباره ذخائر سلاحهای شیمیایی را تصدیق کرد، و به درخواست ایالات متحده راجع به بازرسی تن در داد. رئیس‌جمهور بوش بعداً ایالات متحده را متعهد به انهدام ذخائر سلاحهای شیمیایی موجود نمود.

کمتر از دو سال بعد، طرفین به قول وزیر امور خارجه به «موافقتنامه پیشروشان» نائل آمدند (جهل). هر یک از دو طرف نیز وعده کاهش بیشتر را بعد از حصول موافقتنامه چند جانبه ممنوعیت سلاحهای شیمیایی دادند. آن هدف در ۱۹۹۲ با کنوانسیون سلاحهای شیمیایی تحقق یافت، که بیش از ۱۵۰ کشور بدان پیوستند. کنوانسیون از طرفهای معاهده می‌خواهد که سلاحهای شیمیایی و تسهیلات تولید را نابود و صنایع شیمیایی شان را برای بازرسی بین المللی مفتوح نگاه دارند. بهر حال، کنوانسیون عملاً جامعیت کمتری دارد و بازرسی و تایید آن دشوارتر از آنست که متن کنوانسیون حکایت دارد (فیث و گافنی<sup>۲</sup> ۱۹۹۴).

### قدرت نظامی متعارفی بعد از جنگ سرد

در اوائل ۱۹۹۰ دولت بوش طرح برنامه ریزی دفاعی جدیدی را انتشار داد (که از آن به «راهنمای سیاست دفاعی» یاد می‌شود). بمنظور تعیین استراتژی نظامی لازم جهت مواجه با تهدیداتی که کشور در دوره ۱۹۹۷-۱۹۹۲ با آن مواجه خواهد شد. علیرغم تغییرات مهمی که در وضع نیروی اتحادیه‌های ناتو و پیمان ورشو، روی می‌داد، طرح مذکور تداوم رقابت شوروی - آمریکا را پیش‌بینی می‌کرد، و این امر دولت بوش را در معرض انتقادات قرار داد که دولت

<sup>۱</sup> Conventional Armed Forces in Europe

<sup>۲</sup> Feith, Gaffney

نسبت به فرصت‌های موجود کنونی نابینا می‌باشد. مثلاً نماینده مجلس، لس آسپین - در آن زمان رئیس کمیته پر قدرت نیروهای مسلح در مجلس نمایندگان - دولت را متهم ساخت که «واقعیت‌های جدیدی در جهان هست اما در داخل کشور تفکر جدیدی که مناسب آن باشد وجود ندارد» (همچنین نگاه کنید به ایکل<sup>۱</sup> ۱۹۹۰).

طرح برنامه‌ریزی بوش قبول داشت که محیط امنیتی در اروپا بخاطر وقوع تغییرات انقلابی در اروپای شرقی کمتر تهدیدآمیز می‌باشد. لذا دولت در صدد تنظیم موافقتنامه ای با اتحاد شوروی بود تا نیروهای مسلح هر یک از ابرقدرتها در «منطقه مرکزی» اروپا به ۱۹۵۰۰۰ نفر کاهش یابد اما در عین حال به استمرار حضور آمریکا در اروپا بمنظور حفظ منافع خودش و منافع متحدانش تعهد داشت. نیاز به حضور سربازان همیشه بر فرض وجود تهدید نظامی قابل توجهی نسبت به غرب استوار بوده است. منتقدان اینک استدلال می‌کردند که تهدیدی دیگر موجود نیست.

یکسال بعد، در سپتامبر ۱۹۹۱، بوش جهان را متعجب ساخت با اعلام اینکه ایالات متحده تمامی سلاح‌های هسته‌ای تاکتیکی را از اروپا و کره و کشتی‌های جنگی و زیردریایی‌های خود برخواهد چید. با وجود این و علیرغم اعلام اینکه اتحاد شوروی «دیگر تهدیدی واقعی» نبود، وی کماکان اصرار ورزید که ۱۰۴۰۰ هواپیمای بمب افکن در اروپا جهت امنیت ناتو مورد نیازند. گورباچف نیز از رهبری بوش در خصوص سلاح‌های هسته‌ای تاکتیکی پیروی کرد، از این‌روی کاهش سطح نیروی نظامی متعارفی و هسته‌ای تاکتیکی مستقر در اروپا را که زمانی مایه وحشت بود بازهم بیشتر کرد.

جنگ خلیج فارس فرصت منحصری را برای ایالات متحده فراهم ساخت تا سلاح‌ها و استراتژی‌هایی را که طی دهه‌ها برای جنگ طرح کرده بود، اما در اروپا آزمایش نشده بود به محک آزمایش بکشد. عراق مجهز به سلاح‌های شوروی بود و تفکر نظامیش بنا بر مکتب شوروی ساخته شده بود. نتیجه جنگ برای عراق مصیبت بار و برای استراتژی نظامی شوروی تحقیرآمیز بود. «مسلماً عراقی‌ها در اجرای طرح‌های شورویها و تجهیزات آنها نا لایق بودند، ولی بسیاری از روسها بطور خصوصی هراسشان را از این عدم تناسب بیان داشته و تعجب می‌کردند که تا چه اندازه بهتر از این ممکن بود عمل شود.» (اسنو<sup>۲</sup> ۱۹۹۵).

دولت بوش محتاطانه به ترکیب و تلفیق درس‌های جنگ چهل و دو روزه خلیج فارس پرداخت. که به نظر بسیاری طلایه ای بود برای تجدید نقش ژاندارم جهانی ایالات متحده که از

<sup>۱</sup> Ikle

<sup>۲</sup> Snow

زمان ویتنام بی اعتبار شده بود، و با فروپاشی اتحاد شوروی که کمتر از یکسال بعد از پیروزی خلیج (فارس) حاصل گردید به تعدیل و تطبیق آن دست زد. در اوائل ۱۹۹۲، نیویورک تایمز پیرامون تعبیری جدید و عملی از راهنمای سیاست دفاعی پنتاگون گزارشی داد، که «جهت و مسیر کشور را برای قرن بعدی تعیین نماید.» طرح جدید اساس را برای یک «نیروی پایه» مرکب از ۱/۶ میلیون سرباز فعال موظف قرار می داد (مقایسه شود با ۲/۱ میلیون در زمان حاضر). نیروی پایه علیه هفت احتمال بالقوه جنگ آتی، دفاع خواهد نمود: دفاع لیتوانی و لهستان از تهاجم روسیه، جنگ علیه عراق و کره شمالی در پی حمله به همسایگان، مداخلات کوچکتر در پاناما و فیلیپین، و دفاع در برابر یک ابرقدرت نوظهور توسعه طلب.

تئز اصلی راهنمای سیاست دفاعی این بود که ایالات متحده باید مانع از ظهور یک ابرقدرت رقیب گردد. ایالات متحده تفوق نظامی اش را حفظ خواهد کرد که قادر به «بازداشتن رقبای بالقوه از حتی تصور داشتن نقش منطقه ای بزرگتر یا نقش جهانی باشد.» (نقل شده در گیل من<sup>۱</sup> ۱۹۹۲ b). طرح مذکور ادعا کرد که هر کشوری «دفاع مدرن، ظرفیت صنعتی و فنی و یک پایه جمعیتی قابل توجه را» ترکیب کند قابلیت ایجاد یک تهدید جهانی را خواهد داشت، از اینرو نتیجه گرفت که آلمان و ژاپن ممکن است روزی بصورت رقبای نظامی ایالات متحده در آیند.

راهنمای سیاست دفاعی اولیه در ایالات متحده و خارج جنجال فراوانی را برانگیخت. (اگر چه سندی محرمانه است، مطالبش با درزدادن به مطبوعات فاش شد، مکانیسمی معمول که توسط طرفداران و مخالفان تغییرات سیاسی در کشور، بوروکراسی، و کاخ سفید بکار می رود) بسیاری از مطالب قطعی بحث انگیزش تا زمانی که برنامه ریزان دفاعی چند ماه بعدتر طرح را نهایی کنند تغییر یافت یا حذف گردید. عبارت «تنها ابرقدرت» از جمله آنهایی بود که حذف گردید. معذک، طرح جدید خواستار برتری نظامی آمریکا جهت تداوم نقش رهبری کشور و عمل به عنوان معین و کمک کننده به اقدام جمعی بود. در طرح جدید «تنها یک کشور که به اندازه کافی قوی باشد که بطور قاطع عمل کند می تواند رهبری را جهت تشویق دیگران به مقاومت در برابر تجاوز تامین کند.» در طرح آمده است که: «در سالهای ۱۹۳۰ اقدام دسته جمعی به شکست انجامید زیرا هیچ نیروی قدرتمندی علاقمند نبود که رهبری را بعهده گیرد که پشت سرش کشورهای کمتر قدرتمند برای مقابله با فاشیسم گرد آیند. این امر در

<sup>۱</sup> Gellman

خلیج (فارس) انجام گرفت زیرا ایالات متحده علاقمند و قادر بود که رهبری را ایفا کند (نقل شده در گیل مان ۱۹۹۲ a).

علیرغم انتقادات معطوف به پیشنهاد نیروی پایه (برای مثال نگاه کنید به کوفمان<sup>۱</sup> ۱۹۹۲)، آن بصورت طرح اصلی نظامی دولت بوش برای عصر بعد از جنگ سرد در آمد. ایالات متحده اکنون نه کمتر از گذشته آماده برای وقایع احتمالی نظامی بود. کولین پاول، رئیس ستاد مشترک ارتش، از طرح نظامی جدید دفاع کرد. وی در مجله امور خارجی نوشت «آینده مرکزی در استراتژی [نوین نظامی ملی] تغییر از تمرکز به جنگیدن یک جنگ جهانی به تمرکز به امور قریب الوقوع منطقه ای است». «هنگامیکه ما با یک تهدید معلوم، واحد، جامع - اتحاد شوروی - مواجه بودیم می توانستیم برآن تهدید به عنوان معیار در استراتژی، تاکتیک سلاح، و بودجه مان ... تمرکز کنیم [اکنون] ما باید بر قابلیت های نیروهای مسلحمان جهت مواجهه با گروهی از تهدیدات و نه فقط یک تهدید واحد متمرکز بشویم.» (پاول<sup>۲</sup> ۱۹۹۳ - ۱۹۹۲)

بیل کلینتون وعده «بررسی از ریز تا درشت» دقیقی از وضع دفاعی کشور و نیازمندیهای لازم جهت تامین احتیاجات و تهدیدات آینده را داد. حتی قبل از اینکه بررسی کامل گردد، دولتش کاهش مصارف نظامی را اعلام کرد که فشاری بر خواسته های پنتاگون وارد آورد. صرف نظر از این، بررسی از ریز تا درشت، از طرح نیروی پایه بوش انحراف فاحشی نداشت. نیروهای فعال نظامی بموجب پیشنهاد کلینتون از ۱/۶ میلیون نفر به ۱/۴ میلیون کاهش می یافت و سطح نیروی لازم برای مواجهه با تهدیدی از مناطق شوروی سابق تقلیل پیدا کرد، ولی توجه بوش به جنگهای منطقه ای همچنان باقی بود. بموجب طرح کلینتون، از نیروهای ایالات متحده خواسته می شود که دو جنگ منطقه ای در سطح و میزان جنگ خلیج فارس را تقریباً بطور همزمان بجنگند. لذا این بررسی تاکید بر نیروهای بسیار مجهز و آموزش دیده بمنظور مواجهه سریع و بدون هشدار قبلی با وقایع منطقه ای کرد. بررسی مذکور همچنین پیش بینی کرد که نیروهای آمریکایی باید قادر به جنگ در این نزاعها بدون انتظار حمایت عمده از متحدان ایالات متحده باشند. هزینه این طرح چقدر خواهد بود؟ طرح کلینتون در اصل مصارف دفاعی تا سال ۱۹۹۹ را جمعاً بمبلغ ۱/۲ تریلیون دلار پیش بینی کرد جهت پشتیبانی ده لشکر فعال نیروی زمینی، یازده ناو هواپیمابر فعال و سیزده اسکادران هواپیمای جنگنده نیروی هوایی، و سه لشکر سپاه تفنگداران دریایی. فقدان اجماع درباره نقش نظامی در نظم

<sup>1</sup> Kaufmann

<sup>2</sup> Powell

(بی‌نظمی) نوین جهانی پرسش‌هایی را پیش آورد که آیا این تعداد خیلی زیاد یا خیلی کم است. «لیبرالها حیرت زده و خشمگین بودند وقتی رئیس جمهور کلینتون گفت که دیگر کاهش بیشتری از آنچه در بررسی از ریز تا درشت آمده، انجام نخواهد گردید. بسیاری از رهبران نظامی، در عین حال، بر آن بودند که از آنها خواسته شده که برای تهدیدات در جهانی هنوز خطرناک بدون داشتن منابع کافی آماده باشند.» (گراهام و هاریس ۱۹۹۴؛ همچنین نگاه کنید به کوهن ۱۹۹۳؛ موریسون، تسپیس، وایسنر ۱۹۹۴؛ تونلسون ۱۹۹۳؛ زاخیم و رانی ۱۹۹۳).<sup>۱</sup>

حتی با احتساب بهای بالای کنونی، مصارف نظامی براساس دلار ثابت (غیر تورمی) بطور مشخصی طی سالهای زمامداری بوش و اوانل کلینتون تنزل یافت. (بودجه ۱۹۹۵ کلینتون پیشنهاد ۲۵۸ بلیون دلار را برای مصارف دفاعی کرد، مقایسه شود با بیش از ۳۰۰ میلیون دلار در ۱۹۹۰). بدنبال پیروزی جمهوریخواهان در انتخابات گنگره در ۱۹۹۴ که در آن اولویتهای دفاعی باردیگر اهمیت برجسته ای یافت - کلینتون قول داد که ۲۵ بلیون دلار دیگر به برنامه مصارف چند ساله اش اضافه نماید. با وجود این، تردیدها درباره «آمادگی» و «مؤثر بودن»، برنامه‌ریزی دفاعی را دچار وقفه ساخت. همچنین، این نگرانی که ایالات متحده ممکن است به وضع به اصطلاح «تیره‌های تهی» سالهای ۱۹۷۰ باز گردد (هاریگان ۱۹۹۴)، زمانیکه در پی «عارضه ویتنام» نیروهای مسلح ظاهراً منابع بسیار معدودی برای آموزش مناسب داشتند.

مفاهیمی مانند «آمادگی» و «مؤثر بودن» منوط به تفسیرات متفاوت می‌باشند و بنابراین مشروط به جدل سیاسی بین طرفداران و مخالفان وکلای مدافع امور دفاعی است (وضعیتی که به خاطر آسیب پذیری متصور کلینتون در خصوص امور دفاعی تشدید شد). (کوفمان ۱۹۹۴؛ کورب<sup>۲</sup> ۱۹۹۵).

بطور مشابهی، این عوامل بیانگر وضع «تیره‌های تهی» دوره بلافاصله بعد از ویتنام می‌باشند (که همچنین منوط به تفسیرات متفاوت است) که ضرورتاً با مسائلی که ایالات متحده در عصر بعد از جنگ سرد با آن مواجه است ارتباط پیدا نمی‌کند. (زایمکه ۱۹۹۳). آنچه به اطمینان می‌تواند گفته شود اینست که محدودیتهای منبع مالی که اینک در برابر ایالات متحده است ناگزیر تاثیری بر وضع نظامی آینده کشور خواهد داشت. دولت کلینتون بر آن شد تا بر آمادگی جاری و روحیه سربازان به هزینه برنامه‌های مدرنیزه کردن سلاحها تاکید بگذارد.

<sup>1</sup> Graham, Harris, Cohen, Morrison, Tsipis, Wiesner, Tonelson, Zakheim, Raney

<sup>2</sup> Korb

درستی و صحت درازمدت آن گزینش هنوز باید به محک آزمایش در آید. (نگاه کنید همچنین به رم<sup>۱</sup> ۱۹۹۲).

استنباط و برداشت از تهدیدات خارجی به عنوان مساله استراتژی کوتاه مدت، در بررسی از ریز تا درشت کلinton صریحتر است. برای مثال، منتقدان ابزار تردید کردند راجع به احتمال بروز دو جنگ منطقه ای که: (۱) بطور همزمان روی دهد؛ (۲) بدون هشدار قبلی باشد؛ (۳) تهدیدی جدی علیه امنیت ملی محسوب گردد و معیذا نزاعهایی باشد که متحدان ایالات متحده بر کنار بودن از آن را انتخاب بنمایند. آنها همچنین یادآور شدند که نیروی نظامی ایالات متحده، حالت آمادگی و سطح مصارف نظامی اش بسیار بیشتر از هر ترکیبی از خصمهای خارجی است که بتوان تصور نمود. عاقبت الامر، منتقدان این فرض را مورد تردید قرار دادند که نزاعهای آینده بهمان شیوه جنگ خلیج فارس خواهد بود. در عوض، آنها پیش بینی مداخله انساندوستانه، مقابله با تروریسم و سایر اشکال دخالتهای نظامی ناشی از نزاع قومی سیاسی و گسترش سلاحهای متعارفی بسیار مجهز تکنولوژیک و سلاحهای هسته‌ای را کردند (بج).

آنطور که یک تحلیل گر متذکر شد، مشکل اساسی اینست که: «ایالات متحده دارای دشواری ناشی از سلطه فکری و نهادی جنگ سرد می‌باشد.»

«با آنکه اعلام کرده‌ایم که مقابله جویی ایدئولوژیک خاتمه یافته و شعارها و احساسات سیاسی مان را متناسب با آن ساخته ایم. ولی ما به طور بنیادی وضع نظامی خود را دگرگون نساخته ایم. سیاست دفاعی دیگر دشمن خاصی را مشخص نمی‌کند بلکه رویهمرفته خودش را آماده برای جنگ در معیار بالا در هر جایی از جهان با اطلاع کوتاه مدت می‌کند، چنانکه گویی ما هنوز درگیر مقابله هسته‌ای می‌باشیم. ضروری است تشخیص بدهیم که اضطراب‌ترین مشکلات امنیتی امروز نمی‌تواند با شیوه‌های سنتی مقابله فیصله یابد.» (استاین برتر ۱۹۹۵، ۵)

### نیروی نظامی و مقاصد سیاسی

بحثهای برنامه‌ریزی جنگ متعارفی در اینجا و دکتترین استراتژیک بعداً در این فصل حکایت دارد که غرض از زور نظامی آمریکا در درجه اول بازدارنده بوده است. بازداشتن دیگری از کاربرد نیروی نظامی.

علاوه بر بازدارندگی، نیروهای نظامی آمریکا جهت تغییر رفتار سایرین نیز بکار رفته است. مثالی از اتکای آمریکا به این ابزار نفوذ، تاکتیک مدرن دیپلماسی قایق‌های توپدار را نشان می‌دهد. در پی تهاجم شوروی به افغانستان در ۱۹۷۹، ایالات متحده (با مصر) گشت

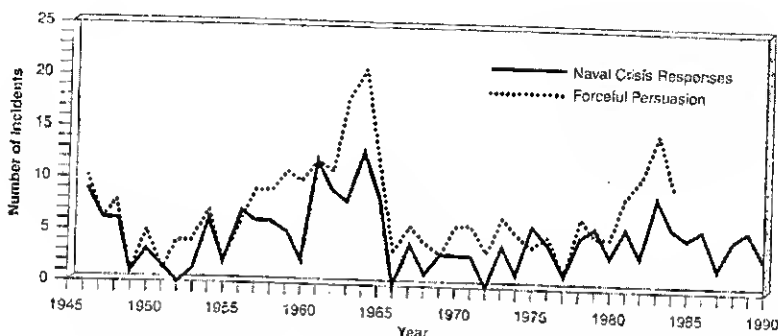


های نیروی دریایی در اقیانوس هند را افزایش دادند علامتی به اتحاد شوروی که تهاجمش را بجانب غرب توسعه ندهد. در ۱۹۹۳ ایالات متحده یک ناو تاسک فورس (نیروی موظف) را در مدیریتانه مستقر ساخت بمنظور تحذیر دیکتاتور لیبی معمر قذافی از حمله به سودان. در همان سال ایالات متحده به مانورهای دریایی در دو جانب تنگه هندوران دست زد به امید ارباب چریکهای چپ گرا فعال در آمریکای مرکزی و بازداشتن کوبا، نیکاراگوا و اتحاد شوروی از حمایت از آنان. در ۱۹۸۹ سربازان بیشتری از ایالات متحده به پاناما اعزام شدند پس از آنکه ژنرال مانوئل نوریه گان نتایج انتخابات پاناما را مورد بی اعتنایی قرار داد، علامتی به نوریه گان که ایالات متحده ممکن است دست به اقدامات بیشتری بزند. و در ۱۹۹۴ ایالات متحده سی و پنج هزار سرباز به خلیج فارس فرستاد بمنظور بازداشتن صدام حسین از انجام مانورهای خصمانه که ممکن بود که پیش درآمدی بر از سرگیری جنگ بر سر کویت باشد. در این موارد و بسیاری موارد دیگر، عملکرد دیپلماسی قایقهای توپدار بخاطر هدفهایی غیر از حفظ امنیت فیزیکی کشور یا متحدانش بود. در عوض، غرض نفوذ گذاشتن بر رفتار دیگران بود.

نمودار ۱-۴ شدت و کثرت این نمایش قدرت کمتر از جنگ - ترغیب قهری - را طی چهار دهه از ۱۹۴۶ تا ۱۹۸۴ نشان می دهد. داده ها حاکی از آن است که ایالات متحده بطور ماهرانه، مطمئناً قریب سیصد بار تهدید به استفاده از نیروی نظامی جهت نفوذ بر تصمیمات سایر دولتها کرده است<sup>(شش)</sup>. نمودار همچنین به دو نقطه اوج در دیپلماسی قایقهای توپدار آمریکا بعد از جنگ جهانی دوم اشاره دارد، یکی از ۱۹۵۷ تا ۱۹۶۵، دومی از ۱۹۸۴-۱۹۸۱. فاصله بین آنها مقارن با جنگ ویتنام است و بعد از آن، یک دوره خودداری از کاربرد زور که عصاره آن در عبارت «عارضه ویتنام»<sup>۱</sup> نهفته است.

اطلاعات منظم در خصوص موارد تلاشهای ترغیب قهری از ۱۹۸۴ در دسترس نمی باشد، ولی این موضوعی است که بوضوح و به کرات در اعمال نفوذ جهانی ایالات متحده روی می دهد.

<sup>۱</sup> Vietnam Syndrome



نمودار ۴-۱ استفاده از نیروی نظامی برای مقاصد سیاسی ۱۹۹۰ - ۱۹۴۶

داده‌ها پیرامون استفاده از افراد نظامی در پاسخ به وقایع و بحرانهای بین‌المللی که تا پایان جنگ سرد روی داد موبد آن نظر است. اینها در دومین خط در نمودار ۴-۱ ترسیم شده که چگونگی کثرت استفاده از افراد تفنگداران دریایی و نیروی دریایی ایالات متحده را در پاسخ به بحرانها از ۱۹۴۶ تا ۱۹۹۰ مشخص می‌سازد. داده‌های بحران، مرکب از ۲۰۷ پاسخ، محدودترند از آنهائیکه بموجب ترغیب قهری روی داده‌اند، چه این داده‌ها مقید به مواردی می‌باشند که متضمن استفاده از کشتیها یا واحدهای سپاه تفنگداران دریایی بودند (هفت). معذک این نتیجه‌گیری موبد آن است که سیاست‌گذاران بکرات و بطور یکسانی در تعقیب اغراض سیاسی متوسل به زور کمتر از جنگ شدند.

### مداخله نظامی

حفظ اهمیت و حضور نظامی در خارج از کشور و آرایش نیروی ترغیب قهری دو عنصر گزینۀ مداخله‌جویانه موضع سیاست خارجی جهان‌گرایانه آمریکا می‌باشند. مورد سومی مداخله نظامی مستقیم است. اینجا نیز، یکنواختی بارزی در تمایل فرماندهان کل آمریکا به مداخله در امور دیگران موجود است. در هشت مورد برجسته، در کره (۱۹۵۰)، لبنان (۱۹۵۸)، ویتنام (۱۹۶۲) یا ۱۹۶۵ بسته به تعریف شخص، جمهوری دومی نیکن (۱۹۶۵)، گرنادا (۱۹۸۳)، پاناما (۱۹۸۹)، عراق (۱۹۹۱)، و هائیتی (۱۹۹۴)، ایالات متحده آشکارا با نیروی نظامی در کشور دیگری برای رسیدن به هدفهای سیاست خارجیش مداخله کرد. سایر موارد مداخله نظامی را نیز می‌توان جستجو کرد، اما، اینها بخصوص پنج تایی نخست بیش از هر چیز دیگر مستحق بر چسب «مداخله‌جویانه» می‌باشند که بطور گسترده‌ای جهت توصیف سیاست خارجی آمریکا در دهه‌های بعد از جنگ جهانی دوم بکار رفته است.

اگر بنا بر اندازه نیروها حساب کنیم، گرانادا کوچکترین عملیات بود که فقط ۱۹۰۰ سرباز مهاجم آمریکایی را در عملیاتی درگیر ساخت که با مقاومت نیروی نظامی محلی ۱۲۰۰ سرباز باضافه تقریباً ۷۰۰ کارگر ساختمانی مسلح کوبایی روبرو شد. مورد لبنان از لحاظ میزان دومی بود، که ۱۴۰۰۰ سرباز آمریکایی را درگیر کرد در آنچه اساساً یک مداخله بدون خونریزی بود. هائیتی در ردیف سوم است، با ۲۰۰۰۰ نفرات آمریکایی که نفرات سایر کشورها در یک هجوم بدون خونریزی بدانها پیوستند. مداخله دومی نیکن در ردیف چهارم قرار دارد، با حضور ۲۲۰۰۰ سرباز و چند فعالیت جنگی از سوی نیروهای آمریکایی. سپس پاناما می‌باشد، با نیروی تهاجمی ۲۴۰۰۰ نفری که مواجه با برخی مقاومتها شد ولی تلفات اندکی داشت. البته کره و ویتنام بسیار بزرگتر بودند.

از لحاظ صرف تلفات، میزان تلفات جنگ کره افزون بر تعداد سربازان درگیر در ماجرای دومی نیکن به تعداد ۱۱۰۰۰ نفر بود. و در مورد ویتنام، جایی که در زمانی تقریباً ۵۵۰۰۰۰ سرباز درگیر بودند، یادواره سربازان کهنه کار در ویتنام، در میدان مال در پایتخت کشور، خاطره بیش از ۵۸۰۰۰ آمریکایی را گرامی می‌دارد که جان خود را در مداخله‌ای که طی دو دولت جمهوریخواه و دو دولت دمکراتیک ادامه یافت از دست دادند.

مداخله در خاورمیانه در ۱۹۹۰، که منجر به جنگ خلیج فارس گردید، در بسیاری از موارد مستقل از دیگران است. سربازان آمریکایی بیشتری نسبت به ویتنام به آنجا فرستاده شدند (۷۵۰۰۰۰ سرباز از ایالات متحده و سایر کشورها که ائتلافی را علیه عراق تشکیل دادند) معذک تلفات معدودی در این جنگ با تکنولوژی مجهز وارد آمد و جنگ فقط چهل و سه روز بطور انجامید. علاوه بر آن، این نخستین مداخله آشکار از زمان جنگ جهانی دوم بود که از رضایت، اگر نه حمایت بلاشرط، اتحاد شوروی بهره مند بود. از اینرو نمونه روشنی از امنیت دسته جمعی بود، که تایید شورای امنیت سازمان ملل متحد علیه یک متجاوز را به نیابت از سوی جامعه جهانی به همراه داشت. همچنین مانند پاناما، مداخله با عبارات ضدیت با کمونیست توجیه نگردید.

انگیزه ضد کمونیستی در کره، لبنان، ویتنام، جمهوری دومی نیکن، و گرانادا مشهود بود. علیرغم این - برچسب مداخله گری که در پی آن آمد - چگونه می‌توان تعداد بسیار زیادتری از وضعیتهای جنگ سرد را توضیح کرد که در آن انتظار می‌رفت که ایالات متحده مداخله کند اما تصمیم به عدم آن گرفت؟ این وضعیتهای جمله شامل، مثلاً تصمیم ایالات متحده بود که فرانسه را در هند و چین در ۱۹۵۴ حمایت نکند وقتی که آنها در دین‌بین‌فو<sup>۱</sup>

مواجهه با شکست شدند و عدم تمایل آمریکا جهت استفاده از نیروی نظامی آشکار برای برکنار کردن رژیم چپ گرای ساندنیستیا از قدرت در نیکاراگوا در سالهای ۱۹۸۰، چگونه می توان این حقایق را با داغ ننگ مداخله جویانه سازش داد؟

پاسخ تنها می تواند در منابع چندگانه سیاست خارجی آمریکا یافت شود، که در فصل ۲ رئیس آن بیان گردید و به تفصیل در فصولی که بعداً می آید مورد بررسی قرار می گیرد. با وجود این چندین قرینه همبسته بر الگوی رفتار مداخله جویانه ایالات متحده حاکم است، ولی تضاد بین بسیاری از مداخلات بالقوه و تعداد واقعی ممکن بخاطر حضور عوامل مانع شونده تشریح گردد. عامل مهم در گزینش عدم مداخله نیاز متصور به استفاده از سلاحهای هسته‌ای، حضور قبلی سربازان شوروی، عدم نزاع مسلحانه، نبود درخواست خاص برای مداخله، یا تمایل رئیس جمهور بوده است به اینکه بگذارد سایر عناصر تشکیل دهنده ساختار تصمیم گیری (ماننده کنگره) یک تصمیم به مداخله را وتو نمایند (تیلما<sup>۱</sup> ۱۹۷۳). ولی «در آن مواردی که تصور وجود تهدید کمونیستی بود و هنگامی که هیچ یک از سایر فشارهای محدود کننده عملیاتی نبود، مداخله ... دنبال می گردید.» (تیلما<sup>۲</sup> ۱۹۷۳؛ همچنین نگاه کنید به تیلما و وان وینگن<sup>۳</sup> ۱۹۸۲؛ تیلما ۱۹۸۹). از اینروى ضدیت با کمونیست عامل مهم و وادار کننده اگر نه تعیین کننده بود.

نظر به این نتیجه گیری، نابودی کمونیسم و عدم چالش شوروی منطقاً منجر به این انتظار می گردد که مداخله جویی آمریکا امری مربوط به گذشته است - در حالیکه بوضوح مساله این نیست. غرض از «عملیات سبب عادلانه آ» آن گونه که مداخله ایالات متحده در پاناما خوانده شد - به کلام سفیر ایالات متحده در سازمان ملل متحده «حفظ جان آمریکاییان، دفاع از دموکراسی در پاناما، مبارزه با حمل و نقل مواد مخدر، و حفظ تمامیت معاهده پیمان پاناما» بود. بطور خلاصه، غرضش دفاع از منافع آمریکا بود. در قضیه خلیج فارس، رئیس جمهور بوش به هدف عالیتري توسل جست، دفاع از یک دولت ضعیف در برابر طرحهای تجاوزکارانه غارتگری مانند هیتلر، ولی معدودی آن را باور دارند، چه نگرانی برای دسترسی به نفت خاورمیانه محرک ایالات متحده و دیگران بود. باردیگر، دفاع از منافع آمریکا بطور برجسته‌ای نمایان است.

فقدان چالشی واضح نسبت به ایالات متحده از زمان امحاء کمونیسم دست دولت کلینتون را بست، چون در پی توجیه این بود که چه منافعی ممکن است مداخله در خارج را

<sup>1</sup> Tillema

<sup>2</sup> Van Wingen

<sup>3</sup> Operation Just Cause

واجب نماید. دولت با حساسیت نسبت به اتهامات منتقدانش که در سوماتی در پی استفاده از زور بدون دیپلماسی بود و در بسنی دیپلماسی بدون زور، در پی مداخله (Intervasion) در هائیتی و اعزام سربازان به خلیج فارس در ۱۹۹۴، تمایزی را بین منافع «حیاتی» و «مهم» قائل گردید. دفاع از دموکراسی در هائیتی، متضمن یک منفعت «مهم» بود. در موارد منافع «مهم»، ژنرال جان شالی کاشویلی<sup>۱</sup>، رئیس ستاد مشترک توضیح داد. «ما در درجه اول علاقمند به استفاده از قدرت نظامیمان برای مقاصد ترغیب قهری در دفاع از دیپلماسی مان می‌باشیم.» ترغیب قهر آمیز یعنی: کاربرد زور کمتر از جنگ.

تئوری واقعگرایی سیاسی دولت‌ها را وادار می‌کند که جهت حفظ منافعشان اقدام نمایند. از اینرو مداخله در خارج باید نه چیزی غیر منتظره و نه سزاوار سرزنش محسوب گردد. شایان ذکر است که تکرار مداخله ایالات متحده از زمان پایان جنگ سرد کم نشده است. جورج بوش سربازان ایالات متحده را حداقل هشت بار طی دو سال آخر تصدی اش در کاخ سفید به خارج اعزام داشت، و کلینتون رکورد این تعداد را پشت سر گذاشت طی دو سال نخست زمامداریش، این الگو خیلی زیاد شبیه رفتار مداخله جویانه اوائل قرن بیستم بنظر می‌رسد، بخصوص طی دوره دولت وودرو ویلسون (نگاه کنید به چکیده ۱-۳) که سپیده دیگر از عصر جدید دیگری بود. پس به وضوح، منافع، شاخصه اساسی و قانع کننده برای رفتار مداخله جویانه ایالات متحده است، نه فقط در ایام جنگ سرد بلکه همچنین قبل و بعد از آن (مشت).

### مداخله انساندوستانه

تجربه جنگ خلیج فارس در امنیت دسته جمعی شور و اشتیاق برای استفاده از سازمان ملل متحد را به عنوان ابزار پاسداری صلح (نگاه داشتن طرفهای درگیر جدا از هم) و هم اجرای صلح (تحمیل فیصله ای به منازعین) برانگیخت. سه سال بعد از عملیات طوفان صحرا، بیشتر از هفتاد هزار سرباز که کلاه خود آبی با علامت ملل متحد را به سر دارند در هیجده عملیات صلح ملل متحد به هزینه سالانه ای متجاوز از ۳ بلیون دلار مشارکت دارند. «برخی از این عملیات و بیشتر سربازان در آرام ساختن منازعات داخلی و تامین کمک انساندوستانه اشتغال دارند، موقعیتهایی که در اصطلاح ملل متحد معروف است به موقعیتهای «اضطراری پیچیده سیاسی»<sup>۲</sup>، معدودی (مستلزم) اجرای صلح، با اختیار مجاز بودن استفاده از نیروی

<sup>۱</sup> John Shalikashvili

<sup>۲</sup> Complex Political Emergencies

قه‌ری به موجب فصل هفتم منشور ملل متحد می‌باشند (کروکر<sup>۱</sup> ۱۹۹۴). ایالات متحده از جمله حامیان مشتاق بسیاری از این عملیات بوده، که منافعش را تامین می‌کردند. بهر حال آخر الامر، پذیرش مشتاقانه چند جانبه گرای ناپدید گردید. علی‌الخصوص، گرایش دولت کلینتون به چند جانبه گرای با تجربه ایالات متحده در سوماتی به عنوان بخشی از نیروی چند جانبه تضعیف شد، انگونه که در فصل ۳ بطور مختصر بررسی کردیم.

دولت بوش در اواخر ۱۹۹۲ مبتکر مداخله چند جانبه در سوماتی گردید که بنام «عملیات اعاده صلح» معروف است، با این امیدواری که فرجی از قحطی برای هزاران گرسنه سوماتی بیاورد. پیش از آن مسئول «عملیات تامین آسایش<sup>۲</sup>» بود، ابتکاری چند جانبه بمنظور حمایت از مردم کرد در عراق از مرگ و نابودی در دست صدام حسین. هردوی این تلاشها متمایز از دیگر مداخلات بودند در جهت تامین اغراض انساندوستانه، نه آشکارا مقاصد سیاسی.

در ژوئیه ۱۹۹۴ دولت کلینتون دست به مداخله انساندوستانه دیگری زد، عملیات اعاده صلح<sup>۳</sup>، در رواندا، جائیکه صدها هزار آواره با شرایط غیر قابل تحمل در پی ماهها نسل کشی و خونریزی شدید مواجه بودند. کمی بعد از آن رئیس جمهور سابق جیمی کارتر، گذر مطمئن رهبران نظامی هائیتی به پاناما را مذاکره کرد، که راه را برای نیروی چند ملیتی به رهبری ایالات متحده جهت بازگشت رئیس جمهور منتخب هائیتی، ژان برتراند آریستید<sup>۴</sup> به قدرت هموار ساخت. با خلاص شدن هائیتی از دست رژیم نظامی، عملیات اعاده دموکراسی نیز در پی رفع سوء استفاده از حقوق بشر بود که بر مردم تحمیل شده بود.

درست همانطور که اشتیاق برای چند جانبه گرای بدنبال کوشش موفق امنیت دسته جمعی در خلیج فارس دنبال شد. پشتیبانی برای مداخله انساندوستانه به عنوان شیوه‌ای جهت مقابله با نزاع قومی و داخلی که در سراسر جهان بعد از جنگ سرد شیوع یافت بالا گرفت. این امر همچنین طبعاً از «پیروزی» آشکار لیبرالیسم ویلسونی در خاتمه جنگ سرد نشأت می‌گرفت که مادر فصل ۳ آن را بررسی کردیم. انگونه که یک تحلیلگر خاطر نشان ساخت، «مداخله جویی جدید ریشه هایش در تمایلات دیرین سیاست خارجی آمریکا قرار دارد، شوق و شور مذهبی، حیرت و آشفته‌گی هنگامیکه جهان از قبول انتظارات آمریکا و مطابقت با آن امتناع می‌ورزد و باوری که برای هر مشکلی راه حلی فوری سهل وجود دارد، (استدمن<sup>۵</sup> ۱۹۹۳-

<sup>۱</sup> Crocker

<sup>۲</sup> Operation Provide Comfort

<sup>۳</sup> Operation Support Hope

<sup>۴</sup> Jean-Bertrand Aristide

<sup>۵</sup> Stedman

۱۹۹۲). از این‌روی مداخله جویی جدید این آگاهی را که مداخله در جنگ داخلی امری مشروع در امنیت بین‌المللی است را با احساس جهادگرایی جهانگرایانه لیبرال ترکیب نمود.<sup>۱</sup> هرچقدر که مداخلات انساندوستانه قابل ستایش باشند یک رشته از سنوالات بغرنج اخلاقی، حقوقی و سیاسی را مطرح می‌سازند، چه سطحی از رنج و مصیبت انسانی لازم است قبل از اینکه مداخله ضروری گردد؟ اگر مداخله جهت تشفی رنج انسانی در سومالی و روند ضروری باشد، پس چرا در سایر جاه‌ها، سودان - سریلانکا - کامبوج - لیبیا - تاجیکستان که مصائب بسی‌شمارند، جائیکه فقر، قحطی، خشونت قومی و رفتار غیر انسانی حکومتها نسبت به مردمشان در بی‌نظمی جدید جهانی بطور روزمره روی می‌دهد، ضروری نیست؟ آیا اعاده نظم و قانون دلیل موجهی برای مداخله است؟ برای حفظ دموکراسی یا ترویج دموکراسی؟ چه تکالیفی و برای چه مدت، مداخله‌کننده باید ثمربخشی هدفهای منظور نظر را تضمین کند<sup>(۴)</sup>؟

حاکمیت در حقوق و سیاست بین‌الملل اصلی اساسی است که حاکی از غیر قابل تجاوز بودن سرزمین یک دولت، عدم دخالت سایرین، و اقتدار بر مردم تحت حکومت می‌باشد. سازمان ملل متحد نیز مبتنی است بر تساوی حاکمیت اعضایش، و بند ۷ ماده ۲ منشور خصوصاً مقرر می‌دارد که هیچ چیز در این منشور نباید بنحوی تفسیر شود که اجازه دخالت در اموری را بدهد که در حوزه صلاحیت داخلی دولتهای عضو می‌باشد. با وجود این بسیاری از محققان حقوقی باور دارند که «مداخله انساندوستانه از لحاظ حقوقی مجاز است در مواردی که یک حکومت رفتار بسیاری بدی با مردمش دارد که به وجدان بشریت بنحو فاحشی ضربه وارد می‌گردد.»

«از این منظر، مداخله انساندوستانه در عراق و سومالی «نمایانگر پیروزی حقوق بین‌المللی بر حاکمیت ملی است که غرضش حفظ حقوق بشر بنیادی شهروندان در هر کشوری<sup>۲</sup> است.» (جوینر ۱۹۹۳؛ همچنین نگاه کنید به دووال و اومار ۱۹۹۴؛ جوینر ۱۹۹۲). علاوه بر آن، تایید هر دوی مداخلات در سومالی و کردستان توسط سازمان ملل متحد مشروعیت بیشتری به عملیات و نقش سیستم ملل متحد در آن بخشید.

زمانی که پاسداران صلح ملل متحد نهایتاً در اوائل ۱۹۹۵ از سومالی عقب نشستند، با مراجعت کامیونها و تانکهایشان به سمت ساحل تحت حمایت تفنگداران دریایی آمریکا، روشن گردید که پذیرش اولیه مداخله انساندوستانه نایجا بوده است، زیرا ملاحظات سیاسی اهمیت

۱ رفتار گزینشی در خصوص مداخله انساندوستانه و یک بام و دو هوای توسل به آن بی‌اعتباری باور حقوقدانان را مشخص کرده است. آیا وجدان بشریت نسبت به شکنجه و آزار و کشتار فلسطینی‌ها هنوز آزرده نشده است؟ - م

<sup>2</sup> Joyner, de Wall, Omaar

بیشتری تا امور اخلاقی یا حقوقی دارند. این عملیات بیش از دو بلیون دلار هزینه داشت و جان بیش از یکصد نفر پاسدار صلح منجمله بسیاری از آمریکائیان را گرفت. با وجود این، شواهد بارز اندکی وجود داشت که چیزی بجز رفع نگرانی گرسنگی انسانی بدست آمده باشد،<sup>(۵۵)</sup> و آن تراژدی، نیز احتمالاً تکرار می‌گردد چون گروه‌های متنازع در سومالی بار دیگر زور را به عنوان اسلحه ای در منازعات مرگبار مداومشان بکار خواهند برد<sup>(۵۶)</sup>. در همین حال تلفات انسانی بطور نسبی کم‌اکان رو به افزایش بود، ولی بنظر می‌رسید جامعه بین‌المللی در پاسخ‌گویی فلج است. از این‌روی اشتیاق اولیه برای مداخله انساندوستانه به عنوان وسیله ای جهت رفع رنج انسانی و تصحیح خطاهای یک حکومت علیه مردمش رو به خاموشی گذاشت. بی‌علاقگی دیرین در ایالات متحده نسبت به سازمان ملل متحد، (گرگ<sup>۱</sup> ۱۹۹۴)، این طرز تفکر تغییر یافته را تقویت نمود. این دیدگاه فعلاً آشفته، در زمان عملیات حمایت از امید، مختصراً چنین بود، آنگونه که یک مقام ارشد مسئولیت عملیات امداد روندا متذکر گردید: «آمریکائیان با نقشه‌ها و وعده‌های جامع آمدند که هر چیزی را درست کنند، بمحض اینکه وارد شدند، شروع به سخن درباره خلاص شدن و خروج کردند.» (نقل شده در آر. اسمیت ۱۹۹۴)<sup>(دوازده)</sup>.

### تحریم‌ها: راه میانه

طی یک هفته‌ای که تانکهای عراقی در اوت ۱۹۹۰ وارد کویت شدند، جامعه جهانی در اقدام نادری از ابراز وحدت از طریق شورای امنیت ملل متحد، تحریمات اقتصادی شدیدی را بر عراق تحمیل نمود که شامل قطع ارسال محمولات نفتی عراق و همچنین سایر اشکال تجارت بود. دو سال بعد در مه ۱۹۹۲ در پی بروز جنگ در بوسنی - هرزه گوین، شورای امنیت بار دیگر تحریمات اجباری را این بار علیه صربستان و مونتنگرو برقرار نمود. و در مه ۱۹۹۳ شورای امنیت ممنوعیت فروش نفت و سلاح به هائیتی را مقرر داشت که در آن زمان هنوز تحت رهبری رژیم نظامی بود. دخالت ایالات متحده در هر یک از این اقدامات معلوم بود. در عراق و یوگسلاوی سابق تحریمات یکجانبه را خودش شروع کرده بود قبل از اینکه تلاشهای چندجانبه آغاز گردد. آمریکا همچنین حمایت نمود (البته نه از جان و دل [ورلیق<sup>۲</sup> ۱۹۹۳]) از تحریمات تجاری تحمیل شده علیه هائیتی توسط سازمان دولتهای آمریکای (OAS) در نوامبر

<sup>۱</sup> Gregg

<sup>۲</sup> Werleigh



۱۹۹۱ در کوششی جهت برکنار کردن حکومت نظامی که نخستین حکومت منتخب دموکراتیک هائیتی طی بیست و نه سال را سرنگون کرده بود.

این اشتیاق برای تحریمات چندجانبه که در پی جنگ سرد مشهود بود تا حدودی به خاطر جستجو برای ابزار جدید نفوذ سیاست خارجی، در محیط داخلی قابل توضیح است که مشخصه آن حمایت محدود از گزینشهای نظامی می‌باشد. تحریمات - که به عنوان اقدامات عامدانه حکومت برای وارد کردن محرومیت اقتصادی بر دولت یا جامعه هدف، از طریق محدودیت یا توقف روابط اقتصادی معمول تعریف می‌شود (لیتون - براون<sup>۱</sup> ۱۹۸۷) اغلب به عنوان جانشینی نسبت به زور نظامی محسوب می‌گردد که به دولت بانی اجازه می‌دهد که خشم خود را در قبال برخی اعمال خاص ابراز و رفتار دولت هدف را تغییر دهد. از اینروی تحریمها راه میانه ای بین اقدام دیپلماتیک نسبتاً آرام، از یک طرف، و مداخله شبه نظامی قهری یا مداخله نظامی پنهانی، از طرف دیگر می‌باشد.

استفاده از تحریمها چیز تازه ای نیست. ایالات متحده یک بازیگر اصلی در دوسوم بیش از یکصد اقدام تحریم بین جنگ جهانی اول و ۱۹۹۰ بوده است. در هر چهار تا از پنج تای اینها، ایالات متحده مؤثراً خودش اقدام کرد، با تنها حمایت جزئی از جانب سایر دولتها یا سازمانهای بین المللی (الیوت<sup>۲</sup> ۱۹۹۳، ۳۳). آنچه بعد از پایان جنگ سرد بدیع است ترجیحی است جهت چند جانبه گرایی (که بهر حال، ممکن است، حداقل در ایالات متحده زودگذر باشد).

منشور ملل متحد همیشه تحمیل تحریمهای چند جانبه علیه مقصرین بین المللی را مجاز دانسته است. ولسی این امر بندرت انجام یافته است. تحریمات بکار رفته علیه رژیمهای اقلیت سفید پوست در رودزیا در ۱۹۶۶ و آفریقای جنوبی در ۱۹۷۷، تنها ابتکارات چند جانبه توسط ملل متحد می‌باشند که بین پایان جنگ جهانی دوم و اقدام علیه عراق در ۱۹۹۰ اتخاذ گردید (لوپز و کورترایت<sup>۳</sup> ۱۹۹۳). مشکل در تامین توافق وسیع برای اقدام، بخصوص در دوران جنگ سرد مشهود بود، و وظیفه دشوار مشابهی در حفظ نظم و انتظام میان دولتهای تحریم کننده طی دوره تحریم بیانگر قلت اقدامات چند جانبه است. مثلاً در مورد عراق، تحریم ها بعد از جنگ خلیج (فارس) باقی ماند تا رعایت دستورات ملل متحد را تضمین کند، که مستلزم بازرسی بعد از جنگ از امکانات تسلیحاتی عراق و برچیدن تاسیسات تسلیحاتی هسته‌ای، شیمیایی، و بیولوژیکی بود. ایالات متحده مدافع اصلی اجرای آن الزامات بود ولی دیگران که

<sup>1</sup> Leyton-Brown

<sup>2</sup> Elliott

<sup>3</sup> Lopez, Cortright

بخاطر تحریمها زیان می‌دیدند (ترکیه، اردن، و مجارستان و آنهایی که میل داشتند مبادلات بازرگانی عادی را از سرگیرند، که از آن استفاده می‌بردند (مانند فرانسه، چین و روسیه) بطور شدیدی ناآرام گردیدند.

خوشبختانه برای سیاست خارجی ایالات متحده، صدام حسین دو لشکر از گارد نخبه ریاست جمهوری را در اکتبر ۱۹۹۴ در مرز کویت مستقر کرد، ظاهراً با اعتقاد به اینکه نمایش حساب شده زور نظامی سبب خواهد شد که ائتلافی که وی چهار سال پیش با آن روبرو شده بود در خصوص موضوع تحریم (بویژه صادرات نفت) از حمایت خود داری ورزد، بجای اینکه با بحران جدیدی روبرو گردد. این نیرنگ نظامی شکست خورد موقعی که ایالات متحده، بعد از استقرار قوای اضافی در کویت و عربستان سعودی، موقعیت را جهت جلب حمایت مجدد برای تداوم تحریمها مفتنم شمرد.

غرض از تحریمها علیه عراق طی سالها تغییر یافت از اجبار عراق به ترک کویت تا ایجاد نارضایتی داخلی کافی جهت سرنگونی صدام حسین (الاند<sup>۱</sup> ۱۹۹۳)، که هیچیک بوقوع نیبوست (در واقع، صدام ثابت کرد که نه تنها با صلابت در کنترل عراق باقی است بلکه همچنین عراق یک نیروی نظامی توانمند باقی ماند) و مسائل بغرنجی را مطرح ساخت. آیا تحریمها مؤثرند؟ قربانیان آنها چه کسانی می‌باشند؟

تعیین مؤثر بودن تحریمها دشوار است، چه ارتباط بین فشار اقتصادی و تغییرات در رفتار سیاسی یا نظامی بندرت مستقیم می‌باشد (کریستینسن و پاورز<sup>۲</sup> ۱۹۹۳). حتی در آفریقای جنوبی - جائیکه طی مدت دو دهه فشارهای اقتصادی بر رژیم اقلیت سفید اعمال گردید تا خاتمه‌ای به سیستم جدائی نژادی<sup>۳</sup> پارتاید بدهد و راه جدیدی را برای حکومت اکثریت سیاه پوست فراهم نماید (که اکنون اتفاق افتاده است)

تعیین دقیق نقشی که تحریمهای اقتصادی در پایان این بازی ایفا کرد دشوار است، بهر حال، تحلیلگران عموماً موافقت دارند که تحریمها مهم اگر نه تعیین کننده بودند (نگاه کنید به مثلاً به دیویس، ۱۹۹۳؛ مینتر ۱۹۸۷-۱۹۸۶؛ ولی مقایسه کنید با دوکسی<sup>۴</sup> ۱۹۹۰).

کوبا موردی است که تحریم اقتصادی دچار شکست گردید. ایالات متحده تحریمها را بر رژیم کاسترو بعد از اینکه قدرت را در ۱۹۶۰ بدست گرفت تحمیل کرد. تحریمها آغاز گردید با قطع میزان شکر مجاز وارداتی به ایالات متحده تحت سیستم سهمیه و بعداً تحریمها را به

<sup>1</sup> Eland

<sup>2</sup> Christiansen, Powers

<sup>3</sup> Davism Minter, Doxey

ممنوعیت کامل در خصوص تمامی تجارت با کوبا توسعه بخشید. ایالات متحده سپس کشورهای دیگر را تحت فشار گذاشت که راه وی را دنبال کنند. اهدافش دوگانه بودند. ابتدائاً در پی برکنار ساختن حکومت کاسترو بود. با شکست در آن، از تقریباً ۱۹۶۴ به بعد، هدف سد کردن انقلاب کاسترو و مداخله جویی کوبا در آمریکای مرکزی و جنوبی و آفریقا بود. بهر حال، مقصود عمده کلاً به بالا بردن هزینه برای بقای کوبا و توسعه یک کشور سوسیالیستی و دنبال کردن یک تعهد بین المللی محدود گردید<sup>۱</sup> (روکا<sup>۱</sup> ۱۹۸۷).

چندین عامل مؤثر در توانائی کوبا به تحمل فشار ایالات متحده بود. پشتیبانی اتحاد شوروی از کوبا خصوصاً مهم بود، ولی ناتوانائی ایالات متحده در ترغیب متحدانش به کاهش تجارت و سرمایه گذاری در کوبا همچنین تأثیری برجسته داشت، همانگونه که رهبری فرهی و حمایت مردمی از کاسترو حائز اهمیت بود. زمانیکه حمایت شوروی از کوبا پایان گرفت، ایالات متحده تلاشش را برای سرنگونی کاسترو از طریق تحریم اقتصادی دوچندان ساخت. (این امر بسیاری را در بقیه جهان رنجانید، که ایالات متحده را در ملل متحد با رد کردن صریح تحریمات آمریکا سرزنش کردند.) با وجود این، کاسترو در قدرت باقی ماند، و بر آن شد که ایالات متحده را وادار سازد که «مابه ازائی بدهد» برای طرحش، با اجازه دادن به تعداد زیادی از کوبائیهای ناراضی که به فلوریدا مهاجرت کنند، جائیکه حکومتهای ایالتی و فدرال باید از آنها مواظبت کنند.

آنگونه که مورد کوبا نشان میدهد، تحریمها اغلب دچار شکست می گردند چون سایر دولتها آنها را اجرای نمی کنند. طی جنگ سرد بخصوص، کمک اقتصادی و نظامی جبران کننده توسط اتحاد شوروی، کوششهای ایالات متحده را خنثی می ساخت. شواهد منظم در خصوص استفاده از تحریمها از زمان جنگ جهانی اول دلالت دارند که ایالات متحده به هدفش فقط در یکی از سه مورد دست یافته است (الیوت ۱۹۹۳، ۳۴، همچنین نگاه کنید به هوفبائر، شات، و الیوت<sup>۲</sup> ۱۹۹۰). توفیق بیشتر محتمل است هنگامی که هدف معتدل باشد، هدف از لحاظ سیاسی بی ثبات باشد، اقدام کننده و هدف معمولاً دارای روابط دوستانه بوده و تجارت نسبتاً زیادی با هم داشته باشند، تحریمها سریعاً و قاطعانه تحمیل گردد، و اقدام کننده قادر به پرهیز از تحمل هزینه بالا باشد (الیوت ۱۹۹۳)، روشن است که نیل به این شرایط دشوار است اگر چه غیرممکن نمی باشد.

قربانیان تحریم چه کسانی هستند؟ مسلماً نه صدام حسین— نه رهبران نظامی در هائیتی یا طبقه حاکمه در صربستان. رهبران سیاسی در جوامع تحت تحریم ممکن است

<sup>۱</sup> Roca

<sup>۲</sup> Hufbauer, Schott

حقیقتاً از فشار تحریم اقتصادی خارجی بهره مند گردند. یک دلیل اینست که پاسخ معمول به اجبار اقتصادی اوج گرفتن احساس ملی گرایی می باشد، یک ذهنیت دفاعی (گاوگاری را بدور خود بچرخانید جهت مواجه با دشمنانی که می آیند)، که مقاومت را در دولت هدف برانگیخته و رهبران را تشویق می کند که تمامی سختی ها را به خارجی ها منتسب نمایند. مثلاً در مورد صربستان تحریمات «سبب تقویت ناسیونالیستهای افراطی گردید - درست آنهاییکه هدف تحریم از میان برداشتن آنان بود. بسیاری از تحلیلگران معتقدند که تحریمهای غرب علیه یوگوسلاوی مبتنی بر فرضیات غلطی بود که فشار اقتصادی رئیس جمهور صربستان اسلو پودان میلوسویچ را متقاعد خواهد ساخت که خواستار صلح شود، هنگامیکه در حقیقت زندگانی سیاسی اش ممکن بود به تداوم جنگ [بستگی داشته بود]» (کریستینسن و پاورز ۱۹۹۳؛ همچنین نگاه کنید به وود<sup>۱</sup> وارد ۱۹۹۳).

غیر نظامیان بیگناه اغلب آنانی هستند که بیشترین صدمه را از اجبار اقتصادی می بینند. در واقع، «معمای اخلاقی اصلی ناشی از تحریمها اینست که هرچه بیشتر آنها مؤثر باشند، احتمال اینکه صدمه به آنهایی بزنند که کمترین مسئولیت را برای اعمال نادرست و کمترین توانائی را برای وارد کردن تغییرات دارند؛ غیر نظامیان، بیشتر است» (کریستینسن و پاورز ۱۹۹۳). کمک انساندوستانه (مواد غذایی و دارو) نوعاً از تحریم تجاری معاف می باشند، اما در رژیمهای استبدادی رهبران سیاسی قادرند که کالاهایی که عرضه کمتر دارند را تبدیل به امری جهت تامین نیازهایشان بنمایند. از اینرو صدام حسین اطمینان پیدا کرد که ارتش محرومیت نبیند، حتی با وجودی که تحریم اقتصادی تلفاتی به مردم عراق بطور عموم وارد آورد. بطور مشابهی رژیم نظامی هائیتی با استفاده از رشوه و فساد استمرار جریان کالا را تضمین نمود. در همین حال، تحریم سازمان دولتهای آمریکائی، اگر چه هیچگاه بطور جدی اعمال نگردید، مؤثر بر افزایش تعداد آوارگان هائیتی گردید. شگفت اینکه، نگرانی از جریان هجوم مهاجران هائیتی به ایالات متحده کمک کرد در برانگیختن عزم دولت کلینتون که تحریم را بسود مداخله نظامی ترک گوید تا هائیتی را از شر رهبران نظامی اش خلاص و آریستید را به ریاست جمهوری هائیتی باز گرداند.

علیرغم این سابقه ناروشن از توفیق و معمای لاینحلی که افزایش رنج قربانیان بیگناه بوجود می آورد، تحریمات کماکان به عنوان ابزار سیاست خارجی بکار خواهند رفت - بخصوص در مواردی، مانند یوگوسلاوی سابق، جاییکه ایالات متحده (وسایرین) نوعاً بی علاقه به استفاده آشکار از نیروهای نظامی بودند، تحریمها اگر چیزی دیگر نداشته باشد دارای ارزش سمبولیک

هستند: آنها به مخاطبین خارجی و داخلی عزم به اقدام قاطعانه - اما کمتر از جنگ رانشان می دهند (الاند ۱۹۹۳؛ لیندسی<sup>۱</sup> ۱۹۸۶). چون موانع داخلی و بین المللی در مورد استفاده از زور مضاعف می شود، سمبلها ارزشمندتر می شوند. در همین حال، رشد و تنوع در الگوهای تجارت و امور مالی بین المللی و سایر تغییرات در اقتصاد سیاسی جهان تعداد هدفهای آسیب پذیر نسبت به اجبار یکجانبه اقتصادی را کاهش داده است، از اینرو بر اهمیت تحریمهای چند جانبه که سازمان دادن و حفظ آن مشکلتر می باشد افزوده است (الیوت ۱۹۹۳).

### مداخله کردن یا مداخله نکردن؟

آیا نقشی برای مداخله نظامی آمریکا در نظم (بی نظمی؟) نوین جهانی وجود دارد؟ آیا هنوز ایالات متحده منافعی دارد که به بهترین نحو بتواند از طریق مداخله پیش ببرد؟ آیا فهرست منافع از زمان جنگ سرد وسیعتر یا محدودتر شده است؟ اگر ایالات متحده مداخله می نماید، آیا می تواند در این مسیر بقای خودش را تضمین کند آنگونه که دولتهای بزرگ طی تاریخ انجام داده اند (لوتو اک<sup>۲</sup> ۱۹۹۴b)؟ یا آیا هزینه های سیاسی داخلی راجع به درگیری طولانی مدت بر منافع سیاست خارجی می چربند؟

در واقع دامنه دیدگاهها در خصوص این سئوالات وسیع است - که حکایت هم از فقدان اصول سازمان دهنده برای سیاست امنیت ملی آمریکا در شرایط عدم تهدید شوروی دارد و هم اختلاف عقاید میان جامعه سیاسی آمریکاراجع به منافع و تهدیدات موجود در جهان بعد از جنگ سرد. از اینرو، آنگونه که در تحقیق اخیر از سیاست مداخله جویانه مورد انتظار مذکور افتاد، «دامنه نظرات درباره آنچه می بایست (اگر چنین چیزی باشد) مداخله را برانگیزد بسیار زیاد است؟

- برخی از انزوا جویان جدید استدلال می کنند که در حال حاضر و در آینده مورد انتظار، تهدیدات خارجی نسبت به منافع آن اندازه بزرگ نیست که مداخله را توجیه کند.
- سایرین اقداماتمان را محدود به گامهایی می کنند که مستقیماً بر دستور کار تنگ نظرانه داخلی تاثیر بگذارد، مثلاً با مجبور ساختن ژاپن که کالا و خدمات آمریکایی بیشتری را بخرد.
- با وجود این بعضی مداخله را جهت ایجاد جهانی باثبات و مرفه

<sup>1</sup> Eland, Lindsay

<sup>2</sup> Luttwak

می‌خواهند که باور دارند بزرگترین فرصت را برای صلح و رفاه در داخل فراهم می‌کند.

• آخر الامر، تعدادی معتقدند که باید برای ترویج ارزشهای آمریکائی، دموکراسی و حقوق بشر، و همچنین تشفی رنج قربانیان نزاع‌های قومی و ممانعت از «پاکسازی قومی» مداخله نمائیم. حتی اگر تأثیر امنیتی مستقیمی بر ایالات متحده نداشته باشد (بروکرز و کانتر ۱۹۹۴-۲۳-۲۲) (سیزده)

می‌توان با اعتماد پیش بینی کرد که حل اختلافات عقاید ذاتی در این مواضع ثانوی نسبت به ابزار سیاست خارجی آمریکا به سهولت بدست نخواهد آمد، چه آنها بازتاب دهنده همان مباحث دیرین درباره آرمانگرایی و واقعگرایی، قدرت و اصول، انزوا جویی و بین المللی گرایی هستند که تفاوتها در باب اهداف سیاست خارجی آمریکا را آشکار می سازد. آنگونه که در فصل ۳ دیدیم. فزون بر این، چون مداخله نظامی متعارف تنها یک عنصر از سیاست امنیت آمریکاست، جای شگفتی نخواهد بود اگر ما افکار و تجویزهای گوناگون مشابهی را بیابیم که مربوط به نقش سلاحهای استراتژیک در سیاست امنیت ملی آمریکا می شوند، که اکنون ما بدان می‌پردازیم.

### دکترین استراتژیک در گذشته و حال: سلاحهای هسته‌ای

#### به عنوان ابزار اجبار و بازدارندگی

صبح روز ۶ اوت ۱۹۴۵ ساعت‌های هیروشیما روی عدد ۸/۱۵ متوقف شدند، هنگامیکه در برق کور کننده اسلحه ای واحد و سایه ابر قارچ مانندش عرصه بین المللی از حالت موازنه قوا تبدیل به سیستم موازنه وحشت گردید. هیچ واقعه دیگری اثری آنقدر اساسی و هیجان انگیز بر تغییر در سیاست جهانی نداشت.

ایالات متحده از اوت ۱۹۴۵ از سلاحهای اتمی به سبب خشم استفاده نکرده است، ولی درسراسر جنگ سرد، در پی کسب اهرم چانه زنی با اتکای زیاد به نیروی هسته‌ای به عنوان ابزار دفاع استراتژیک (دفاع از سرزمین مادری) بود و به عنوان ابزاری جهت دفاع از منافعش در هر جایی که باشد (گادیس ۱۹۸۸ - ۱۹۸۷). مورد اخیر متضمن تایلش نه فقط به تهدید بلکه حقیقتاً استفاده از سلاح هسته‌ای بود. حتی امروز سلاحهای هسته‌ای کماکان اهمیت برجسته ای در طرح سیاست امنیت ملی آمریکا دارد. آنگونه که پنتاگون در گزارش ۱۹۹۳ خود راجع به نقش و مأموریت نیروهای نظامی آمریکا بعد از جنگ سرد اظهار داشت، نیروهای هسته‌ای «به حقیقت شیوه زندگی ما را حفظ می‌نمایند».

برداشتهای متغیر از واقعیت‌های جهانی، دکت‌ترین استراتژیک آمریکا را طی نیم قرن گذشته تعیین کرده است. آنگونه که رهبران کشور با سئوالاتی از اینگونه مواجه بوده اند: با سلاحهای هسته‌ای چه باید کرد، درباره آنها چه باید کرد، و چگونه مانع از استفاده دیگران از آنها شد. برای سهولت تحلیل، استراتژی آمریکا را می‌توان به سه دوره تقسیم کرد: نخست دوره انحصار اتمی آمریکا (۱۹۴۵ - ۱۹۴۹)؛ دوم دوره برتری استراتژیک آمریکا (۱۹۴۹ تا تقریباً ۱۹۶۰)، و سوم گذر از اجبار به بازدارندگی و از هدف قرار دادن ضد ارزش تا ضد نیرو (۱۹۶۱ - ۱۹۹۱). یک دوره نهائی - دوره کاهش هسته‌ای - به دنبال پایان جنگ سرد نیز از لحاظ تحلیلی قابل تشخیص است و در قسمت آخر این فصل مورد بررسی قرار خواهد گرفت؛ موقعی که کنترل سلاح را به عنوان عنصر سیاست امنیت ملی تشریح خواهیم نمود.

### دکت‌ترین استراتژیک در ایام انحصار اتمی آمریکا

بذر قرن اتمی در ۱۹۳۹ کاشته شد هنگامیکه ایالات متحده دست به پروژه منهاتان زد، برنامه‌ای در حد فاصل علوم و تکنولوژی بمنظور ساخت یک اسلحه برتر که بتواند بطور موفقیت آمیزی در جنگ بکار رود.

ج. رابرت، اوپنهاইمر، فیزیکدان اتمی که لایراتوار لوس آلماس، نیومکزیکو را در زمان ساخت بمب اتمی اداره می‌کرد، خاطرنشان ساخت که «ماه‌میشه درنظر داشتیم که اگر [بمبهای اتمی] مورد نیاز باشند آنها مورد استفاده قرار خواهند گرفت». از این‌روی اساس منطقی برای یک استراتژی مبتنی بر، و پرورده شده بوسیله، آرزوی در اختیار داشتن ابزار فوق العاده انهدام که با آن بتوان با دشمن رفتار نمود، ایجاد گردید. تصمیم رئیس جمهور ترومن<sup>۱</sup> که بمب اتمی بر روی هیروشیما افکنده شود، و سه روز بعد بر روی ناگازاکی، حاصل رشد آن تفکر بود. ترومن در استدلالش گفت، «وقتی شما با یک حیوان درنده سروکار دارید باید با او مثل یک حیوان درنده رفتار کنید».

چرا ایالات متحده بمب را بکار برد، که دو شهر ژاپن را منهدم کرد و جان متجاوز از یکصد هزار نفر را گرفت؟<sup>(جهارد)</sup> توضیح رسمی ساده است: بمب فرو افکنده شد «بخاطر اینکه به جنگ در کوتاه ترین مدت ممکن پایان دهد و از تلفات عظیم انسانی که در غیر این‌صورت با آن مواجه بودیم اجتناب گردد» (استیمسون و باندی<sup>۲</sup> ۱۹۷۴). اینکه آیا بمب برای خاتمه دادن به جنگ ضروری بود، موضوعی مورد اختلاف باقی می‌ماند، بخصوص چون هیروشیما و

<sup>۱</sup> Troman

<sup>۲</sup> Stimson, Bundy

ناکاراکی عمدتاً هدفهای غیر نظامی بودند نه نظامی<sup>۱</sup> (برنستاین<sup>۱</sup> ۱۹۹۵). مورخان تجدید نظر طلب (مثلاً آلپه رو و تیز<sup>۲</sup> ۱۹۸۵، ۱۹۹۵) قبول دارند که محرک اصلی پشت سر استفاده از بمب جلوگیری از توسعه نفوذ بعد از جنگ اتحاد شوروی در خاور دور بود و نه آرزویی برای حفظ جان آمریکائیان. یک تفسیر مشابه معتقد است که ایالات متحده می خواست رهبران شوروی را با قدرت مهیب این اسلحه تحت تاثیر قرار دهد و همچنین آمریکایی ها به بهره برداری از مزیتی که این اسلحه به آنها می داد تمایل داشتند. (شائزده)

صرفنظر از اغراض حقیقی، استفاده از ابزار اتمی انهدام جمعی علیه ژاپن خارج از قواعد استراتژی نظامی سنتی بود. قبل از دسترسی به سلاحهای اتمی، ابزار جنگ عمدتاً به عنوان وسایلی برای مقاصد کوتاه برد نظامی نگریسته می شدند. اینک بهر حال، به عنوان ابزار چانه زنی دیپلماسی و حفظ صلح نیز محسوب می شوند. این تغییر و دگرگونی بسیار مهم است: و آغاز عصری را مشخص ساخت که در آن ابزار جنگ جهت اغراض روانی تعیین رفتار دیگران (منجمله متحدان وقت - در این مورد - اتحاد شوروی) بکار می رفت.

طی دوره انحصار اتمی آمریکا، مفهوم/جبار (شلینگ<sup>۳</sup> ۱۹۶۶) توصیف گر دیدگاه جدید آمریکا نسبت به سلاحهای هسته ای است. آنها برای جنگیدن بکار نخواهند رفت بلکه بیشتر برای اینکه دیگران را وادار به انجام کاری کنند که در غیر اینصورت ممکن نبود انجام دهند. از اینقرار سلاحهای هسته ای مترادف با خود استراتژی دیده می شوند (سامرس<sup>۴</sup> ۱۹۸۹)، شیوه غائی ترغیب قهری مشهور به «دیپلماسی قهری» است (جورج<sup>۵</sup> ۱۹۹۲).

رئیس جمهور ترومن و وزیر جنگ هنری ال. استیمسون<sup>۵</sup> بر روی سلاح جدید بمنظور وسیله فشاری جهت اخذ قبولی از اتحاد شوروی طبق شرایط آمریکا جهت فیصله مسائل باقیمانده جنگ، بخصوص در اروپای مرکزی و شرقی حساب می کردند. ترومن می توانست با اطمینان مدافع «بردن از طریق ارعاب» و مواجهه با «شوروی با مشت آهنین و زبان تند» باشد، زیرا ایالات متحده به تنهایی صاحب بزرگترین ارعاب کننده همه آنها - یعنی بمب بود.

استیمسون ترغیب شد که ایالات متحده باید «از بمب جهت بیرون راندن شوروی از

<sup>1</sup> Bernstein

<sup>2</sup> Alperovitz

<sup>3</sup> Schelling

<sup>4</sup> Summers

<sup>5</sup> Henry L. Stimson



اروپای شرقی استفاده نماید» (نقل شده در لافبر<sup>۱</sup> ۱۹۷۶). اگرچه وی بزودی موضعش را بر عکس می‌نماید، غرائز نخستینش جهت دهنده تفکر استراتژیک آمریکا طی این دوره تعیین کننده می‌گردد؛ که دستورالعمل NCS ۶۸ نهایتاً تجسم آن بود. این تذکاریه، «افزایش قدرت نظامی آمریکا و توانائی نظامی متحدان در صحنه کارزار را هم از لحاظ سلاحهای هسته‌ای و هم سلاح‌های متعارف توجیه کرد، با توضیح اینکه هرگاه تهدیدی نسبت به موازنه بین المللی قدرت بروز کند ایالات متحده می‌تواند به آن پاسخ دهد.» (گادیس ۱۹۸۸ - ۱۹۸۷). چنانچه ضروری باشد، بمب نیز ابزاری است که می‌تواند مورد استفاده قرار گیرد<sup>(مفیده)</sup>.

### دکترین استراتژیک تحت شرایط برتری هسته‌ای

انحصار در خصوص سلاحهای اتمی که ایالات متحده زمانی از آن بهره برد جای خود را در ۱۹۴۹ به برابری داد، وقتی که اتحاد شوروی نیز بمب را بدست آورد. معذک این تصور که دشمنان آمریکارامی‌توان وادار ساخت که در برابر خواسته های آمریکا از طریق ارباب اتمی سر تسلیم فرود آورند، بصورت شاخصه استراتژی سددندی آیزنهاور در آمد، بخصوص آنگونه که توسط معمار اصلیش وزیر امور خارجه جان فاستر دالس مورد نظر بود. دالس در پی شکل دادن مجدد به استراتژی سددندی حول سه مفهوم: عقب راندن، لبه پرتگاه، و تلافی وسیع بود، که همه آنها بر مفید بودن مفروض سلاحهای هسته‌ای به عنوان ابزار دیپلماسی قهری استوار بود. عقب راندن<sup>۲</sup> معرف مردود دانستن سددندی انفعالی در برابر گسترش نفوذ کمونیستی و در عوض «عقب راندن» پرده آهنبین با آزاد سازی مناطق تحت سلطه کمونیستی بود. دالس متعهد گردید که ایالات متحده عقب راندن را به مورد عمل خواهد گذاشت - نه اینکه فقط وعده آن را بدهد - با بکار بردن تمامی ابزار لازم جهت کسب رهائی اروپای شرقی».

دولت آیزنهاور بر آن بود که تفوق استراتژیک آمریکا سیاست لبه پرتگاه<sup>۳</sup> را میسر خواهد ساخت. در تعریف این مفهوم، دالس توضیح داد که چگونه قدرت هسته‌ای می‌تواند جهت اغراض سیاسی مهار گردد:

شما باید از فرصت‌ها جهت صلح بهره برداری کنید، درست همانطور که در جنگ اغتنام فرصت می‌کنید. برخی می‌گویند که ما به آستانه جنگ آورده شدیم. البته ما به آستانه جنگ آورده شدیم. توانائی نزدیک شدن به لبه جنگ بدون ورود در جنگ هنری لازم است... اگر شما پکوشید که از آن فرار کنید. ولی اگر ترس از رفتن به لبه پرتگاه داشته باشید، باخته

<sup>۱</sup> Lafeber

<sup>۲</sup> Rollback

<sup>۳</sup> Brinkmanship

اید. ما نباید بدان مستقیماً بنگریم... ما تا لبه پرتگاه گام برداشتیم و به سیمای آن خیره شدیم. ما اقدامی بزرگ را انجام دادیم. (دالس ۱۹۵۲، ۱۴۶)

بطور خلاصه لبه پرتگاه، استراتژی رفتار با شوروی بود، با استمرار فشار بر تهدید نابودی هسته‌ای در یک مقابله جویی، دالس توضیح داد، سلاحهای اتمی «آنگونه که من می گویم، مورد استفاده قرار خواهند گرفت، آنها دارند بیشتر و بیشتر سلاح متعارف می‌شوند و جایگزین آنچیزی می‌شوند که قبلاً سلاح متعارف خوانده می‌شد». بر خلاف هاری ترومن، که در آن زمان «بمب اتمی را به عنوان ابزار وحشت و اسلحه چاره‌نهایی می‌نگریست، دوايت آیزنهاور، آن را به عنوان جزء جدائی‌ناپذیر از دفاع آمریکا می‌دانست، و در عمل، اسلحه استفاده نخست» (روزنبرگ ۱۹۸۳).

برای متقاعد ساختن دشمنان به اینکه ایالات متحده متمایل به عملی ساختن تهدیداتش می‌باشد، دولت آیزنهاور دکترین تلافی<sup>۱</sup> وسیع را اعلام داشت (که به آن برچسب «نگاه نو» زده شد تا آن را از استراتژی ترومن مشخص نماید). این، استراتژی سلاحهای هسته‌ای نابودکننده و در پی فراهم آوردن «حداکثر بازدارندگی با هزینه قابل تحمل» بود با تهدید به انهدام وسیع چیزهایی که در نظر رهبران شوروی بیشترین ارزش را داشت - مراکز جمعیتی و مراکز نظامی - صنعتی. تلافی وسیع از انگیزه‌های همزمان دولت آیزنهاور نشأت گرفت که هم صرفه جوئی در هزینه بنماید و هم این تصور ذهنی را بچالش بطلبد که سیاست خارجی آمریکا تا حد زیادی بصورت انفعالی نسبت به ابتکارات کمونیستی درآمده بود. دیگر سدبندی محدود به تلافی نسبت به اقدامات محلی کمونیستی نخواهد بود. در عوض، خود مراکز قدرت کمونیستی را هدف قرار داده و جهت نیل به اهداف سیاست خارجی بکار خواهد رفت.

علیرغم تهدیداتی که در چنین مواضع جسورانه‌ای وجود داشت، سابقه تاریخی دلالت دارد بر اینکه دولت آیزنهاور - مانند ترومن - بیشتر اوقات محتاط بود. آنگونه که در فصل سوم دیدیم، بجز معدودی تهدیدات که در گفته تندش ابراز گردید، مانند وعده کمک نظامی به آنهاییکه علیه حکومت شوروی در مجارستان در ۱۹۵۶ قیام کردند، حقیقاً چیزی به مرحله اجرا در نیامد. ایالات متحده گاهی تهدید به استفاده از سلاحهای هسته‌ای کرد (روست ۱۹۸۹)، ولی هرگز تهدیدات را عملی نساخت. اعتقاد به مفید بودن سلاحهای هسته‌ای، به عنوان ابزار دیپلماسی قهری در سالهای ۱۹۵۰ تعیین گردید، و ایالات متحده بنحوی هنرمندانه استراتژی اجبار را تعقیب نمود.

<sup>1</sup> Massive Retaliation

## تحول دکترین استراتژیک

نغیر جهنی که در اواخر سالهای ۱۹۵۰ از اجبار به سوی استراتژی بازدارندگی آغاز گردید، پراحنی در دولتهای کندی و جانسون قابل تشخیص است. یک دلیل برای این دگرگونی، قابلیت استراتژیک رو به رشد اتحاد شوروی بود. شناخت و نمیز سیاست گذاران از آسیب پذیری ایالات متحده در مقابل حمله هسته‌ای نیز دلیل دیگری بود. توسعه و تولید موشکهای بالیستیک قاره پیما (ICBM)<sup>۱</sup> بخصوص موجب اعلام خطر بود، چون ایالات متحده اینک خودش را همان اندازه نسبت به حمله شوروی آسیب‌پذیر می‌دید که اتحاد شوروی نسبت به ضربه ایالات متحده. در آن روزی که شوروی [بمب را] به عنوان یک ابزار و نیز وسیله پرتاب آن را بدست آورد، مشاور کندی - جرج بال (۱۹۸۴) - متذکر گردید: «بمب ارزش نظامی‌اش را از دست داد و صرفاً بصورت وسیله خودکشی متقابل در آمد... [چون] اهداف سیاسی‌یی که با هزینه‌های نبادل هسته‌ای همه جانبه متناسب باشد وجود ندارد».

کندی ضروری دید که جهان را نسبت به واقعیت استراتژیک جدید آموزش دهد و با هشدار نسبت به خطر آتش در سخنرانی ۱۹۶۱ در برابر مجمع عمومی ملل متحد گفت:

امروز هر ساکن این سیاره باید روزی را در نظر آورد که این سیاره دیگر قابل زندگی نباشد. هر مرد، زن، و کودک زیر شمشیر اتمی داموکلس بسر می‌برد، که با ظریفترین رشته آویخته است، که می‌تواند در هر لحظه ای بواسطه تصادف، اشتباه محاسبه، یا دیوانگی قطع شود. سلاحهای جنگ باید منسوخ گردد قبل از اینکه ما را منهدم نمایند.

بشر دیگر درباره سلاحها به عنوان اینکه عارضه یا علت تنش هستند بحث نمی‌کند. صرف وجود سلاحهای جدید، دهها میلیون بار پرقدرت تر از هر چیزی که تاکنون جهان بخود دیده، و تنها با دقایقی فاصله از هر هدفی بر روی زمین - مایه وحشت، اختلاف و بی اعتمادی است.

## از اجبار به بازدارندگی

بازدارندگی بمعنای برحذر داشتن خصم از کاربرد زور است با متقاعد ساختن وی که هزینه‌های چنین اقدامی بر منافع بالقوه‌اش می‌چربد، به عنوان یک امر عملی، بازدارندگی استراتژیک، تهدید به کاربرد سلاحهای انهدام وسیع است که در صورت استفاده هزینه‌های سنگین غیرقابل قبولی را بر سرزمین اصلی خصم متجاوز وارد می‌سازد. جهت تضمین اینکه چنین هزینه‌ای بتواند ایجاد گردد، قابلیت ایراد ضربه دوم ضروری است. این بدان معنی است که نیروهای استراتژیک تهاجمی باید توانائی تحمل ضربه اولیه خصم را دارا بوده و ظرفیت خود را

<sup>۱</sup> Inter Continental Ballistic Missiles

برای پاسخ دادن با ضربه دوم نابود کننده حفظ نمایند. در این شیوه متجاوز مطمئن از نابودی می‌شود. لذا از حمله مقدم اولیه باز داشته می‌گردد. از اینرو بازدارندگی استراتژیک متضمن حساسیت نسبت به قابلیت بقای نیروهای استراتژیک آمریکاست. در عمل، ایالات متحده در پی کسب آن هدف از طریق حفظ سلاحهای استراتژیک سه‌گانه مرکب از بمب افکنهای با خلبان و موشکهای بالستیک قاره پیمای زمین - دریا - پایه بود. که حتی تا امروز هم ادامه دارد.

دکترین بازدارندگی استراتژیک دولت کندی بر اصل *انهدام/تضمینی* استوار بود - این حالت در صورتی تحقق می‌یافت که کشوری بتواند بدترین حمله ممکن متجاوز را تحمل و ادامه حیات بدهد با داشتن قدرت آتش کافی که بتواند خسارات غیرقابل پذیرشی را بر حمله کننده به تلافی وارد آورد. این استراتژی متفاوت از تلافی وسیع است که در مورد اخیر مبتنی بر گمان برتری استراتژیک ایالات متحده است، که ایالات متحده را قادر می‌سازد که زمان و مکانی را که اسلحه اتمی در پاسخ به عمل تجاوز شوروی بکار می‌رود (آنگونه که توسط ایالات متحده تعیین می‌شود) انتخاب نماید. برعکس، اصل *انهدام تضمینی* مطمئن می‌سازد که یک حمله مستقیم علیه ایالات متحده (یا سایر متحدانش) بطور خود به خود منجر به ضربه اتمی تلافی جویانه و منهدم کننده آمریکا خواهد شد. از این جهت، این اصل فقط متوجه تهدید هسته‌ای نسبت به امنیت آمریکاست، و نه در زمینه وسیع تهدید به منافع آمریکا که تلافی وسیع در پی جلوگیری از آن بود. در ایام جنگ سرد این بدان معنی بود که ابتکار عمل به اتحاد شوروی داده شده است، بنا به این فرضیه حمله نخستین صورت نخواهد گرفت اگر شوروی متقاعد شود که با ضربه نخست علیه ایالات متحده (یا شاید متحدین ناتو) *انهدام* خودش بدون بروبرگرد است. حائز اهمیت است که یادآور شد که در این استراتژی، ادامه حیات از طریق اجتناب از حمله هسته‌ای، شدیداً بستگی به رفتار عقلانی رهبران شوروی داشت.

دکترین استراتژیک آمریکا نیز اکنون می‌پذیرفت آنچه برای باز دارندگی آمریکا از تجاوز شوروی مصداق دارد همچنین برای باز دارندگی شوروی از استیلاجویی آمریکا جاری بود. از این روی، بازدارندگی متقابل، مبتنی بر اصل *انهدام/تضمینی متقابل* (MAD)<sup>۱</sup>، بتدریج بصورت مشخصه روابط استراتژیک ابر قدرتها و یک هدف سیاسی درآمد. اصطلاح "موازنه وحشت"<sup>۲</sup> بدرستی تصویرگر بن بست نظامی اساسی است که بین ابرقدرتها پلهور رسید، تا بدان حد که *انهدام تضمینی متقابل* بر پایه توان نظامی بالقوه و تصورات مرگ و *انهدام*

<sup>۱</sup> Mutual Assured Destruction

<sup>۲</sup> Balance of Terror

گسترده برای هر دو جنگنده در صورت مبادله هسته‌ای استوار است. در این وضع بازدارندگی هسته‌ای «مانند تفنگ دولول است، که یک لوله نشانه به جلو دارد و لوله دیگری عقب را آماج گرفته بطرف نگهدارنده تفنگ». جاناتان شل<sup>۱</sup> (۱۹۹۴) می نویسد «اگر دزدی وارد خانه شما بشود، ممکن است معقولانه باشد که با این تفنگ ویرا تهدید کنید، اما هرگز عاقلانه نخواهد بود که آنرا آتش کنید». معذک، حفظ جهانی دیوانه (اشاره به حرول اول عبارت انهدام تضمینی متقابل) با اشتیاق دنبال می شد: زیر ابهای حمله ای توسط یک دولت علیه خصم انهدام خودش بود، همان خود اسلحه جنگ - در کمال تعجب - موجب ثبات و اجتناب از جنگ گردید.

### از ضد نیرو به ضد ارزش

اصل انهدام تضمینی نخست در اوضاع و احوالی ظاهر شد که مشخصه آن برتری استراتژیک آمریکا بود. تا پایان سالهای ۱۹۶۰، بهر حال، روشن گردید که شورویها صاحب زرادخانه ای تقریباً معادل زرادخانه ایالات متحده هستند. سیاست گذاران آمریکائی اینک مواجه با سئوالات زیادی درباره فایده ادامه کوشش جهت تقویت توانائیهای تخریبی ایالات متحده بودند، آنطور که هنری کیسنجر، مشاور امنیت ملی نیکسون و بعداً وزیر امور خارجه، خاطر نشان ساخت:

معمای قدرت نظامی معاصر در این است که افزایش بی حد و حصر در توان نظامی رابطه آن را با سیاست از میان برده است... دشوار است که ظرفیت تخریب را به تهدیدی قابل اعتبار حتی علیه کشورهایی تبدیل ساخت که ظرفیت تلافی را ندارند... [سایر] کشورها عرصه‌ای بی سابقه برای اقدام خود مختارانه دارند... و نیروی [نظامی] دیگر بطور خود بخود قابل تبدیل به نفوذ نیست».

در این زمان نخستین موافقتنامه های محدودیت سلاحهای استراتژیک (سالت) در ۱۹۷۲ امضاء شدند، دیدگاه رسمی از سلاحهای هسته‌ای واضح بود: منظور از آنها جلوگیری از جنگ بود نه مبادرت به جنگ. رابرت مک نامارا (۱۹۸۳)، وزیر دفاع تحت دولتهای کندی و جانسون، آنرا بسادگی چنین بیان داشت:

«سلاحهای هسته‌ای هیچ غرض نظامی را از هر نوعی که باشد تامین نمیکند. آنها کلاً بلا استفاده هستند. فقط باستانی باز داشتن طرف مقابل از بکار بردن آنها» (تاکید در متن اصلی). چنین استدلالی حمایت رو به رشد را طی سالهای ۱۹۸۰ جهت سیاست اعلامی «عدم

<sup>۱</sup> Janathan Schell

استفاده نخست<sup>۱</sup> «برانگیخت (باندی<sup>۲</sup> و دیگران، ۱۹۸۲) با وجودی که این سیاست مغایر دکترین ناتو بود، که بر استفاده از سلاح هسته‌ای در صورتی تاکید داشت که قوای متعارف ناتو در عرصه نبرد مواجه با شکست گردند.

اگر چه سالت ۱- در پی محدود ساختن رقابت استراتژیک ابرقدرتها بود، ولی پیشرفت کیفی در سیستمهای تسلیحاتی‌شان کماکان ادامه یافت. این امر بطور اجتناب ناپذیری چالشهای جدیدی را نسبت به دیدگاه رسمی نقش تسلیحات هسته‌ای به عنوان ابزار سیاسی برانگیخت. بحث مستمر استراتژیک اکنون حول سه موضوع متمرکز بود: سیاست هدف‌گیری، استراتژیهای جنگیدن نبرد، و دفاع استراتژیک.

هدف‌گیری و جنگیدن نبرد همانند تلافی وسیع، اصل انهدام تضمینی بر این باور قرار داشت که بازدارندگی با نشانه رفتن سلاحهای هسته‌ای بسوی هدفهایی که تصور می‌شد بزرگترین ارزش را برای خصم دارد، یعنی، مراکز جمعیتی و صنعتی‌اش می‌تواند محقق گردد. دکترین هدف‌گیری ضد ارزش مراکز صنعتی و جمعیتی هر دو خصم را در یک رابطه گروگانگیرانه متقابل ملحق ساخت.

در اوائل ۱۹۶۲ وزیر دفاع مک نامارا پیشنهاد کرد که ایالات متحده باید استراتژی ضد نیرو Counterforce را اتخاذ کند، که هدف‌گیری نیروی متهدم‌کننده آمریکا را بسوی نیروها و تسلیحات نظامی دشمن متوجه می‌کند.

با انتقاد از اصل انهدام تضمینی به عنوان امری که «فاقد انعطاف‌پذیری و گزینش کافی است که به رئیس‌جمهور امکان دستور حمله‌ای کمتر از جنگ تمام عیار هسته‌ای را بدهد» جیمز شلزینگر، وزیر دفاع در دولت فورد، اعلام کرد که ایالات متحده قابلیت ضد نیرو را دنبال خواهد کرد؛ که نیروهای استراتژیک ایالات متحده را قادر به حمله به اهداف نظامی شوروی که شدیداً مورد حفاظت است می‌سازد. سیاست «گزینه‌های هسته‌ای محدود<sup>۳</sup>» مستلزم توسعه تکنولوژی تسلیحاتی بود که دقت و صحت بیشتری را در سیستمهای پرتاب فراهم نماید و باصطلاح ظرفیت نابودی (بازده کلاهدک جنگی) هدف سخت<sup>۴</sup> را افزایش دهد. (ظرفیت نابودی هدف سخت اشاره دارد به توان انهدامی سلاحهایی که علیه قوای موشکی بالستیک قاره پیمای زمین پایه (ICBM) نشانه رفته است، که برای توانائیهای ضربه دوم هر دو طرف خصم حیاتی بودند بنابراین جهت بازدارندگی مؤثر ضروری بودند.) سیاست گزینه‌های هسته‌ای

<sup>1</sup> No First Use

<sup>2</sup> Bundy

<sup>3</sup> Limited Nuclear Options

<sup>4</sup> Hard – Target Kill

محدود همچنین خواستار افزودن اصلاح موحد دیگری به زبان محرمانه برنامه‌ریزی استراتژیک بود؛<sup>۱</sup> NUT به تفاوت به عنوان «انتخاب هدف بهره برداری هسته‌ای» یا «تئوری بهره برداری» تعریف گردید (کینی و پانوفسکی)<sup>۲</sup> (۱۹۸۱)

رئیس جمهور کارتر در سالهای ۱۹۸۰ امکان ضد نیرو را توسعه داد. هنگامیکه دستورالعمل ریاست جمهوری ۵۹ (PD) را امضاء کرد، که در محافل رسمی معروف است به «خنثی کننده یا استراتژی جنگیدن نبرد»<sup>۳</sup> موضع جدید، در صدد تقویت بازدارندگی با نشانه رفتن به سوی هم نیروها و تسلیحات نظامی و هم مراکز جمعیتی و صنعتی در اتحاد شوروی بود. این تغییر احتمالاً در طرح اصلی بکلی سری مبادرت به جنگ هسته‌ای گنجانیده شد که معروف است به طرح واحد عملیاتی جامع (SIOP)<sup>۴</sup> که دکترین استراتژیک را با انتخاب هدفهای نظامی و غیرنظامی که باید در صورت وقوع جنگ مورد حمله واقع شوند عملیاتی می‌نماید (نگاه کنید به بال و توت)<sup>۵</sup> (۱۹۹۰).

حتی با آنکه ایالات متحده نقشه این مقابله با تهدید شوروی را تعدیل نمود، اما اتحاد شوروی به برنامه وسیع مصارف نظامی که در سالهای ۱۹۶۰ آغاز گردید، ادامه داد که غرضش افزایش و مدرنیزه کردن نیروهای استراتژیک بود. برخورداری از مزیت تعداد موشکها، کلاهکهای جنگی موشکی و قدرت پرتاب موشک سبب افزایش توان شورویها شد، که باعث بصدا در آوردن زنگهای خطر گردید که ایالات متحده را از سیاستهای مصالحه جویانه سالهای ۱۹۷۰ بجانب موضع مبارزه جویانه تری در قبال خصم جنگ سردش کشاند (همچنین نگاه کنید به فصل ۳). رونالد ریگان با حالتی توییخ آمیز گفت «توانائی ما جهت مانع شدن از جنگ و حفظ امنیت مان بطور خطرناکی در سالهای ۱۹۷۰ تنزل یافت» با اعتقاد به اینکه سالهای ۱۹۷۰ برای منافع امنیتی ایالات متحده «دهه غفلت» بود، دولت ریگان دست به بزرگترین تجهیز نظامی در ایام صلح در تاریخ کشور زد.

دولت ریگان واهمه داشت بویژه از اینکه توسعه تکنولوژیک شوروی، بخش زمین-پایه سه گانگی استراتژیک را نسبت به یک ضربه نخستین آسیب پذیر مخرب ساخته باشد (که بر قابلیت ایراد ضربه دوم صدمه وارد می آورد ولی نه آنکه آنرا کلاً از میان ببرد بخاطر نیروهای موجود در زیر دریاییهای ایالات متحده). علاوه بر آن دولت متقاعد شد که اتحاد شوروی را

<sup>1</sup> Nuclear Utilization Target

<sup>2</sup> Keeny, Panafsky

<sup>3</sup> Countervailing, War-Fighting Strategy

<sup>4</sup> Single Integrated Operational Plan

<sup>5</sup> Ball, Toth

دیگر نمی‌توان با صرف تهدید به انهدام تضمینی بازداشت. بنابراین، بر آن گردید که دست به توسعه قابلیت‌های کافی بزند نه فقط جهت تضمین بقای نیروهای استراتژیک ایالات متحده در صورت ایراد ضربه نخست (بطوریکه بتوان دومین ضربه نابود کننده را وارد ساخت)، بلکه همچنین بمنظور بازداشتن یک ضربه دوم بواسطه تهدید به ضربه سوم. مقامات دولت ریگان ادعا کردند که با قابل استفاده تر کردن سلاحهای هسته‌ای، بازدارندگی تقویت می‌گردد چون تحقق تهدید هسته‌ای امکان پذیرتر می‌شود. منتقدان ضمن مخالفت با آن ایراد گرفتند که جنگ هسته‌ای را کمتر غیرقابل تصور قلمداد کردن بمعنی محتمل ساختن وقوع آنست.

آنان بخصوص باتوجه به امکان خطای انسانی یا نقص تکنولوژیک، که در صورت بروز جنگ هسته‌ای محققاً به یک فاجعه هسته‌ای منجر خواهد شد به بحث پرداختند. آنها غالباً به آسیب پذیری فرماندهی، کنترل، ارتباطات، و قابلیت اطلاعاتی کشور اشاره می‌کردند. یک حمله شوروی با سلاح نسبتاً معدودی بطور مؤثری سر ایالات متحده را از تنش جدا خواهد ساخت با کشتن رهبران سیاسی و انهدام شبکه‌های مخابراتی لازم برای تضمین تلافی هماهنگ و یکپارچه ایالات متحده (بال ۱۹۸۹؛ اشنايدر ۱۹۸۹) آنها هشدار دادند که چنین خطرانی قابلیت اجرای یک جنگ هسته‌ای محدود (طولانی) را کاهش می‌دهد. باین دلیل، منتقدان سیاستهای دولت ریگان نتیجه گرفتند که یک استراتژی که مقدمات منطقی اش بر قابلیت استفاده از سلاحهای هسته‌ای در جنگ باشد در حقیقت جنگ را بیشتر محتمل می‌سازد، نه کمتر.

دولت بوش درباره تصورات استراتژیکش زیاد صریح نبود، بهر حال، در حالیکه آشکارا تاکید می‌ورزید که سلاحهای هسته‌ای آمریکا در درجه اول برای بازدارندگی بودند، بدون سرو صدا به تعقیب توانائی جنگیدن هسته‌ای ادامه داد. بوش تغییراتی را در SIOP تصویب کرد که قابلیت های ایالات متحده را برای جنگیدن یک جنگ هسته‌ای و پیروزی در آن تقویت می‌کرد با فلج ساختن توانائیهای جنگیدن شورویها در ساعات اولیه جنگ، استراتژی موجود مجدداً طرح ریزی شد تا "به عمیقترین سنگرهای زیرزمینی شورویها رخنه نماید و تمامی رهبری شوروی را نابود سازد" (توت ۱۹۸۹)، منتقدان که یقین داشتند که SIOP تجدید نظر شده بوش «جنگیدن نبرد را به افراط های خطرناکی می‌برد» (بال و توت ۱۹۹۰؛ همچنین نگاه کنید به گلاسار<sup>۱</sup> ۱۹۹۲؛ مازار<sup>۲</sup> ۱۹۹۰). بار دیگر نگران شدند که طرحهای حمله برق آسا به رهبران شوروی در آغاز منازعات خطر جنگ و کشتار هسته‌ای را بیشتر خواهد ساخت تا کمتر. چون این تغییرات درست در زمانی انجام می‌گرفت که تهدید شوروی در حال زوال

<sup>۱</sup> Glaser

<sup>۲</sup> Mazzarr



بود، آنها شاهدهی بر پایدار بودن شیوههای قدیمی تفکر درباره امنیت و استراتژی ملی محسوب می‌شود. در واقع، وزیر امور خارجه بیکر کمی پیش از سقوط دیوار برلین اظهار داشت که «ما در آستانه صلحی دائمی قرار نداریم که در آن جنگ دیگر ممکن نباشد». بنابراین ترس هنوز بر امید غلبه داشت، حتی زمانی که جنگ سرد محو گردید. این امر، فردایکل (۱۹۹۰)، را که در دوره دولت ریگان در وزارت دفاع خدمت کرده بود، بر آن داشت که نتیجه بگیرد که «تشکیلات امنیت ملی واشنگتن کماکان دنیا را براساس ذهنیت ۱۹۴۷ می‌بیند».

*از تهاجم به دفاع* رونالد ریگان شاید دست به بزرگترین چالش نسبت دیدگاه سنتی درباره مفیدیت سلاحهای هسته‌ای زد با دعوتی هیجان آور و اساسی برای یک سیستم با تکنولوژی بسیار پیشرفته «جنگ ستارگان» سیستم دفاع موشکی بالستیک (BMD)، که بنحوی طرح گردید که موشکهای هسته‌ای را «کهنه و ناتوان» می‌ساخت.

**ابتکار دفاع استراتژیک (SDI)**<sup>۱</sup>، آنگونه که رسماً شناخته می‌شود، در پی ایجاد یک استراتژی «مسلط دفاعی» بود. با اعتقاد به اینکه اصل انهدام تضمینی متقابل «از لحاظ اخلاقی قابل پذیرش نیست» برنامه ریگان آینده دوری را در نظر داشت که در آن ایالات متحده مانع از ورود سلاحهای تهاجمی پرتاب شده بسوی ایالات متحده از ترس یا خشم یا خواهد گردید. این آگاهی که ایالات متحده آسیب ناپذیر است احتمال بروز جنگ را کاهش خواهد داد.

از همان آغاز SDI هدف انتقاد قرار گرفت، بحثی را سبب شد که تا به امروز ادامه دارد. بسیاری از کارشناسان بر آن بودند که این برنامه انتظاراتی را بوجودمی آورد که تکنولوژی نمی‌توانست آن را تا زمانی در قرن بعد به انجام برساند، در صورتیکه قابلیت عملی داشته باشد. آنها همچنین هشدار دادند که اگر SDI دنبال گردد شورویها بلا تردید زرادخانه هسته‌ای شان را افزایش خواهند داد تا توانایی شان را برای غلبه بر دفاع ایالات متحده تضمین نمایند، در حالیکه در همان زمان به توسعه سیستم دفاعی خودشان ادامه خواهند داد. SDI از اینرو می‌توانست تصاعد سریع و پرهزینه مسابقه تسلیحاتی را بر افروزد، که حاصل آن ممکن بود امنیت هر دو ابر قدرت را بدتر سازد (کارنه<sup>۲</sup> سال ۱۹۸۵).

باوجود این، هواداران استراتژی مبتنی بر دفاع معتقد بودند که «دفاع کردن از طریق دفاع فعال و مثبت مرجح تر است از دفاع از طریق تروریسم- مکانیسم غائی که بوسیله آن بازدارندگی از طریق تهدید به تلافی عمل می‌نماید» (سرویس پژوهشی کنگره، ۱۹۸۹) از اینرو پژوهش در خصوص امکان ایجاد یک سیستم دفاع موشکی بالستیک در سراسر

<sup>۱</sup> Strategic Defense Initiative

<sup>۲</sup> Carnesale

سالهای ۱۹۸۰ ادامه یافت.

بشوش به عنوان حامی SDI به قدرت رسید و به کنگره بی‌علاقه جهت اعطای اعتبار لازم جهت ادامه تحقیقات و توسعه سیستم گراف فشار وارد ساخت. این امر علی‌رغم تصور ناپدید شدن تهدید شوروی نسبت به امنیت فیزیکی ایالات متحده بود. «حتی با اینکه ما جهت کاهش زرادخانه‌ها و تقلیل تنش‌های کارمی‌کنیم،» بوش استدلال کرد، «ما به نقش حساس و مستمر دفاع استراتژیک وقوف داریم،» در این زمان، بهر حال، اندیشه تأسیس یک سپر غیرقابل نفوذ که موشک‌های وارد شونده را بدل به چیزی «کهنه و ناتوان» خواهد نمود به سود سیستم کمتر جاه طلبانه‌ای کنار گذاشته شده بود. چون اتحاد شوروی مضمحل شد و جنگ سرد خاتمه یافت، «سناریوهای یک ضربه جهان‌سومی، یک حمله موشکی توسط زیردریایی روسی یاغی، یا یک حمله تصادفی یا غیر مجاز، توجه‌گر اصلی برای این سیستم بود» (هان<sup>۱</sup> ۱۹۹۳ – ۱۹۹۲). علاوه بر آن، بوریس یلتسین در اوائل ۱۹۹۲ اعلام کرد که روسیه متمایل است که در یک سیستم دفاعی مشترک همکاری کند.

در ۱۹۹۱ کنگره، باتصویب قانونی از استقرار سیستم محافظت جهانی علیه ضربه‌های محدود (GPALS)<sup>۲</sup> حمایت بعمل آورد. GPALS یک سیستم دفاعی چند لایه را مورد نظر دارد که نخستین خط دفاعش رهگیرهای فضا-پایه (مشهور به ریگهای درخشان<sup>۳</sup>) است که موشک‌های دشمن را در مرحله بعد از صعود با کوبیدن بدرون آنها نابودشان می‌کنند. رهگیرهای زمین-پایه، توسط رادارهای مستقر در جو زمین و زمین پایه پرتوی، موشک‌های وارد شونده را که به نخستین خط دفاعی رخنه کرده‌اند مورد هدف قرار خواهد داد. دولت کلینتون بعداً گزینه‌های فضا - پایه آن را بسود سیستم ضدموشکی عمدتاً زمین و دریا پایه کنار گذاشت، سیستمی که با توجه به حروف اول کلماتش معروف است به تاد THAAD، برای سیستم دفاعی نبردگاه بسیار بالا Theater High - Altitude Area Defense که منظور از آن مواجهه با تهدیدات کنونی و آتی موشک‌های بالیستیک از دنیای جنوب (قبلاً جهان سوم) است. توفیق مورد نظر موشک‌های ضد موشک پاتریوت طی جنگ خلیج فارس (ولی عملکرد واقعی اش هنوز موضوع جنجال و بحث تلخی است [هرش<sup>۴</sup> ۱۹۹۴؛ بوستول ۱۹۹۲ – ۱۹۹۱؛ ولی مقایسه کنید با رابخر<sup>۴</sup> ۱۹۹۳])، به سیستم‌های پیشنهادی قوت و اعتباری بخشید.

از آنجا که سیستم دفاع موشکی بالیستیک ممکن است ناقض معاهده موشک ضد

<sup>۱</sup> Han

<sup>۲</sup> Global Protection Against Limited Strikes

<sup>۳</sup> Brilliant Pebbles

<sup>۴</sup> Hersh, Postol, Ranger

بالیستیک ۱۹۷۲ باشد، دولت کلینتون باب مذاکراتی را با روسها مفتوح نمود، با این امید که با تمرکز بر تمایز بین موشکهای بالیستیک نبردگاه و موشکهای بالیستیک استراتژیک راه را هموار سازد با «تفسیر و تعبیر» معاهده AMB، جهت استقرار یک سیستم دفاعی محدود. انهدام تضمینی متقابل (MAD) انتظار می‌رود که دفاع علیه سلاحهای استراتژیک را فراهم آورد. بهر حال، سیستم نبردگاه- پایه علیه موشکهای کوتاه - برد، حامی متحدان ایالات متحده خواهد بود که عملاً در برابر موشکها بیشتر آسیب پذیر خواهند بود. توانائی چنین سیستمی به تأمین امنیت فیزیکی دراز مدت ایالات متحده و حتی منافع امنیت ملی کوتاه مدتش (نه با شگفتی) بشدت مورد اختلاف است (گلدمونتز<sup>۱</sup> ۱۹۹۴؛ کپرون ۱۹۹۵).

### کنترل تسلیحات و امنیت ملی

پایان جنگ سرد شاهد طوفانی از ابتکارات هیجان آور در مورد کنترل تسلیحات و خلع سلاح بود که کمتر از دو دهه قبل غیر قابل تصور بنظر می‌رسید. تا آن زمان موافقتنامه‌های مذاکره شده کنترل تسلیحات نه تنها بصورت عنصر پذیرفته شده سیاست امنیت ملی ایالات متحده درآمدی بود بلکه همچنین جزء جدائی ناپذیر بازدارندگی استراتژیک بود (کالدول<sup>۲</sup> ۱۹۹۳)، جورج شولتز، وزیر امور خارجه ریگان توضیح داد، «روند کنترل تسلیحات همیشه هدف اصلی تضمین بازدارندگی را با تقویت ثبات و موازنه در رابطه استراتژیک در نظر داشت»، وزیر امور خارجه بوش، جیمز بیکر همان اعتقاد را بازتاب داد: «مقصود اصلی کنترل تسلیحات کاستن از مخاطره جنگ است. ثبات مستلزم آنست که نیروها و سیاستهای نظامی چنان باشند که هیچیک با ضربه نخست حتی در ایام وخیم ترین بحران نتواند چیزی تحصیل کند».

### روند سالت

مذاکرات (سالت) گفتگوهای محدودیت سلاحهای استراتژیک کوشش مشترکی بود توسط خصم های جنگ سرد بمنظور جلوگیری از شکست موازنه شکننده وحشت که انهدام تضمینی متقابل را حمایت می‌کرد. موافقتنامه‌های سالت در ۱۹۷۲ (سالت - ۱) تلاشی بود برای تضمین قابلیت ایراد ضربه دوم هر یک از ابرقدرتها و در نتیجه حفظ ترس از تلافی جویی که بر اساس آن ظاهراً بازدارندگی ثابت قرار داشت.

سالت - ۱ مرکب بود از (۱) یک معاهده که استقرار سیستمهای دفاع موشکی ضد

<sup>۱</sup> Goldmunzt, Krepon

<sup>۲</sup> Caldwell

بالیستیک (ABM) بوسیله ایالات متحده و اتحاد شوروی به سطحی خیلی اندک و برابر محدود می‌ساخت، و (۲) توافق موقت پنج ساله در خصوص سلاحهای تهاجمی استراتژیک که تعداد ICBM ها و سکوهای پرتاب SLBM را که هر طرف مجاز بداشتندش بود تعیین می‌کرد. توافق ABM هنوز لازم الاجراست، و آنگونه که در فوق بحث شد، در مباحثات پیرامون طرحهای سیستمهای دفاع موشکی بالیستیکی جای ممتازی دارد. این موافقتنامه موقتی در خصوص سلاحهای تهاجمی اساساً یک اقدام ایجاد اعتماد، رفع سوء تفاهم است که معاهده جامع و دراز مدتی را با محدود ساختن سلاحهای استراتژیک بشش بینی می‌کند.

معاهده سالت -۲، در ۱۹۷۹ امضاء گردید، در پی آن هدف بود با تجدید نظر اساسی در خصوص محدودیتهای کمی سالت -۱ و با نهادن برخی شرایط کیفی بر زراد خانه های استراتژیک ابر قدرتها.

هنگامیکه سالت ۲ امضاء شد انتظار می‌رفت که این محدودیتهای، نیروی محرکه مسابقه تسلیحاتی ابر قدرتها را بطور اساسی کاهش دهد. و اینکه مجموع تعداد سلاحهای استراتژیک را کمتر از میزانی قرار دهد که در غیر اینصورت بدون روند رسالت تولید می‌شده بود، شواهد(خلاصه شده درنمودار ۴-۲) حاکی است که صعود ماریچی تولید سلاح مشخصاً کلاهکهای جنگی قابل پرتاب - اکثرأ بدون توقف ادامه می‌یابد. ظرفیت تخریبی این سلاحهای شایان برخی تاکیدات می‌باشد.

وقتی جنگ جهانی دوم پایان یافت، تنها یک بمب اتمی موجودیت داشت. تا سال ۱۹۹۰، ایالات متحده و اتحاد شوروی هریک ذخائری قریب ۱۲۰۰۰ سلاح هسته‌ای استراتژیک (بلند برد) انبار کرده بودند. کلاهک های جنگی که توسط یک زیر دریائی واحد ایالات متحده حمل می‌گردد حاوی نیروئی معادل تقریباً ۱۸۰۰۰ برابر انفجارات هیروشیما می‌باشند، آنهائیکه در ICBM های ایالات متحده هستند ۲۷۰۰۰ برابر هیروشیما می‌باشند و آنهائیکه در بمب افکنهای ایالات متحده هستند ۳۳۴۰۰ برابر می‌باشند و هر قدر غیرقابل تصور بنظر رسد، نیروهای هسته‌ای استراتژیک شوروی دارای قدرت تخریبی حتی بیشتری می‌باشد- با یک مگاتن معادل با ۱۱۵۶۰۰ برابر انفجار اندازه هیروشیما (هاریس و مارکوسن<sup>۱</sup> ۱۹۸۶ ۲۶۷ - ۲۵) روشن است که استفاده از این سلاحها، حتی در مقدار نسبتاً اندک، نابودی نه فقط تمامی شهرها و کشورها بلکه محتملاً - وقتی اثرات تشعشع رادیواکتیو و تغییرات بالقوه فاجعه آمیز در آب و هوای جهانی با بروز یک «زمستان اتمی»-، سرسرم جمعیت جهان را بدنبال خواهد داشت

(اهرلیخ<sup>۱</sup> و دیگران، ۱۹۸۵).

این تهدید به خوبی در گفته مشهور آلبرت اینشتین بیان شده است، اگر چه او نمی‌دانست که سلاحهای یک جنگ جهانی سوم چه خواهند بود، در جنگ چهارم سلاحها «چماق و سنگ» خواهند بود.

## روند استارت - ۱

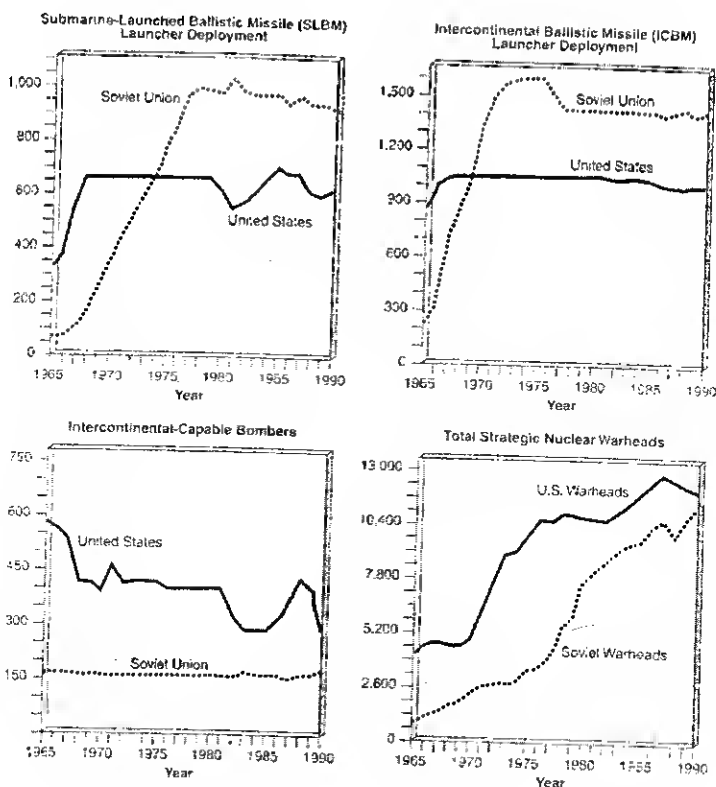
دولت ریگان «مسیردوگانه» اسلافش را دنبال کرد با تعقیب همزمان گفتگوهای محدودیت تسلیحات و توسعه تجهیزات نظامی. در اوائل دوره نخست ریگان علاقه کمی جهت بحث راجع به محدودیت تسلیحات وجود داشت، ولی ترکیبی از فشارهای داخلی و بین‌المللی نیروی لازم را برای دو دسته از مذاکرات فراهم آورد - گفتگوهای تقلیل سلاحهای استراتژیک (استارت) Strategic Arms Reduction Talks، بهدفع کاستن از نیروهای استراتژیک ابر قدرتها، و گفتگوهای نیروی هسته‌ای میان برد (INF)<sup>۲</sup> بهدفع کاستن از سلاحهای هسته‌ای منطقه ای در اروپا. آنگونه که قبلاً بیان گردید، ابرقدرتها در ۱۹۸۷ به توافقی تاریخی دست یافتند هنگامی که معاهده INF را امضاء نمودند که نیروهای هسته‌ای میان برد را در اروپا ممنوع می‌ساخت. اگر چه توافق مستلزم برچیدن کمتر از ۵ درصد زرادخانه هسته‌ای جهان بود، ولی همچنانکه وزیر خارجه بریتانیا سر جفری هو<sup>۳</sup> بیان داشت، صحنه را آماده ساخت برای «شروع روند کنترل تمامی تسلیحات».

در خصوص جبهه استراتژیک، مذاکرات نخست متوقف ماند و سپس با احتیاط پیش رفت. در ۱۹۸۵ ابرقدرتها نهایتاً موافقت کردند که «کاهش عمیقی» در نیروهای هسته‌ای شان مطلوب خواهد بود. بهر حال، آنها در اینکه چگونگی این کاهش بطور اساسی اختلاف نظر داشتند، چون ترکیب نیروهایشان مؤثر بر منافعشان بود. به عنوان یک قدرت زمینی سنتی، اتحاد شوروی اتکای زیادی به موشکهای زمین پایه داشت. ایالات متحده در پی تقلیل تعداد آنها بود، آنها را به عنوان وخیم ترین تهدید نسبت به نیروهای زمین پایه می‌دید. بر عکس، شورویها که مواجه با نیروی استراتژیک آمریکا بودند که بطور گسترده‌تری میان سه پایه تثلیث استراتژیک پراکنده بود. در پی کاهشهایی بود که مستقیماً برتری ایالات متحده را در آن زمینه ها تعدیل می‌کرد. شورویها همچنین بیزاری مجددشان را درباره SDI ابراز داشتند، ولی دولت ریگان مصمم به پیش راندن برنامه بود.

<sup>۱</sup> Ehrlich

<sup>۲</sup> Intermediate-Range Nuclear Force Talks

<sup>۳</sup> Sir Geoffrey Howe



هر دو طرف طی ماههای بعد از اجلاس سران ژنو، پیشنهادها و پیشنهادهای متقابل جدیدی را ارائه دادند. نهایتاً اصل «کاهش عمیق» صورت هدف مورد پذیرش متقابل درآمد. در ۱۹۹۱، بعد از نه سال چانه زدن، مذاکره کنندگان بر اختلافاتشان غلبه کرده و معاهده استارت ۱- را منعقد ساختند، با تعهد به کاستن از نیروهای استراتژیک بمیزان یک سوم، این معاهده همچنین مبنایی را برای کاهش‌های آتی در قابلیت‌های دو طرف تعیین کرد.

اگر چه بوضوح این گشایش هیجان‌آوری بود، ولی اهمیت استارت ۱- همانقدر برای آنچه بدست نیاورد بود تا آنچه بدست آورد. معاهده ششصد صفحه‌ای فقط تعداد سلاحهای هر طرف را به سطحی کاهش داد که هنگام شروع مذاکرات استارت در ۱۹۸۲ قرار داشت. علاوه بر

آن، گزارشی توسط سرویس پژوهش کنگره (۱۹۹۱) در زمان انقضای استارت -۱ ملاحظات سنگت انگیزی را آشکار ساخت که «ایالات متحده قادر خواهد بود نیروی مدرن، دقیق تر، و مرگبار تری تحت استارت داشته باشد تا آنچه امروز دارد... اتحاد شوروی برای قسمت اعظم تسلیحاتش قادر به ادامه طرحهای مدرنیزه کردنش خواهد بود.»

## روند استارت -۲

در سپتامبر ۱۹۹۱، در پاسخ به شکوه های گسترده مبنی بر اینکه موافقتنامه استارت -۱ بندرت کاهش انواع ممکن سلاحها را هدف قرار داده در زمانی که تهدید حمله شوروی از میان رفته بود، رئیس جمهور بوش اعلام کرد که ایالات متحده باید «این فرصت تاریخی را که اینک در برابر ماست مغتنم شمارد» او آماده باش بیست و چهار ساعته بمب افکنهای بلند برد را لغو کرد، طرحهای نصب موشکهای ام ایکس بلندبرد بر روی واگنهای قطار را لغو نمود، و پیشنهاد مذاکره برای کاهش شدیدتر در خطرناک ترین انواع موشکهای چرخنده بر دور زمین را نمود. کمی بعد از آن، رئیس جمهور بوریس یلتسین، اعلام داشت که روسیه «دیگر ایالات متحده را به عنوان خصم بالقوه در نظر نمی گیرد» و گفت که او هدف قرار دادن شهرهای آمریکا با موشکهای هسته ای را متوقف خواهد ساخت. بوش در سخنرانی وضع اتحادیه با یک رشته کاهشهای یکجانبه سلاح پاسخ داد که عبارت خواهند بود:

- تعلیق تولید بمب افکنهای بی -۲
- توقف در توسعه موشک هسته ای متحرک میچ من<sup>۱</sup>
- پایان بخشیدن به تولید موشکهای پیشرفته کروز
- لغو تولید کلاهکهای جنگی مورد استفاده بر روی موشکهای زیردریایی ترایدنت<sup>۲</sup>

طی چند ساعت یلتسین به ابتکارات بوش پاسخ داد با پیشنهاد اینکه دو کشور زرادخانه هسته ای خود را فقط تا حد ۲۰۰۰ تا ۲۵۰۰ کلاهک جنگی کاهش دهند، بسیار پایین تر از کاهشهای مقرر در موافقتنامه استارت -۱ و تقریباً ۵۰ درصد زیاده تر از کاهشهای مورد نظر بوش، یلتسین بعداً قصدش را در مورد پیرایش شدید مصارف نظامی روسیه و تقلیل اندازه ارتش شوروی به نصف اعلام نمود. وی همچنین پیشنهاد از میان برداشتن کل سلاحهای هسته ای استراتژیک را تا سال ۲۰۰۰ را بعمل آورد.

<sup>۱</sup> Midgetman

<sup>۲</sup> Trident

حتی در این شرایط امیدوار کننده کاهش‌های متقابل بمثل، روسیه و ایالات متحده کماکان در خصوص اینکه کجا کاهش در سلاح‌های استراتژیک باید صورت گیرد با هم اختلاف داشتند. بوش خواستار از میان بردن تمامی موشک‌های استراتژیک زمین - پایه با کلاهک‌های متعدد (MIRVs)<sup>۱</sup> بود، این طبقه از سلاح که روسیه در آن قویترین بود، ولی در خصوص موشک‌های پرتاب شونده از زیر دریایی - جاییکه ایالات متحده مزیت داشت - بوش در برابر خواسته روسیه برای کاهش زیر دریایی‌ها مقاومت کرد و از پذیرش کاهش‌های بیش از یک سوم امتناع ورزید.

آینده نامعلوم یلتسین و حکومت روسیه روند خلع سلاح و کنترل تسلیحات را پیچیده ساخت. اگر چه وضع سلاح‌های هسته‌ای در اختیار اوکراین، قزاقستان و روسیه سفید، سه جمهوری شوروی سابق که در خاکشان سلاح‌های هسته‌ای مستقر بود هنگامیکه اتحاد شوروی از هم پاشید، مشکل آفرین بود. اما همه پروتکل ۱۹۹۲ لیسبون به موافقتنامه استارت را امضا کردند که متضمن تمایلشان به از میان بردن تمامی سلاح‌های هسته‌ای در خاکشان تا ۱۹۹۹ و امضای معاهده عدم گسترش سلاح‌های هسته‌ای (NPT) به عنوان دولتهای غیر هسته‌ای بود. با وجود این، تضمین آن غایت نامعلوم باقیمانده است. بهر حال، محرک جدید در آن جهت در اواخر ۱۹۹۳ تحقق یافت، هنگامی که ایالات متحده، اوکراین و روسیه به توافقی دست یافتند که انتقال تمامی سلاح‌های هسته‌ای مستقر در خاک اوکراین را به روسیه مقرر می‌داشت، برای پیاده کردنشان در ازای برخی تضمینات امنیتی از ایالات متحده، روسیه، و بریتانیا، و کمک اقتصادی از ایالات متحده. روسیه سفید و قزاقستان نیز همین شیوه را دنبال کردند، با قصد اینکه یا کلاهک‌های جنگی موجود در سرزمینهایشان را به روسیه انتقال دهند و یا اینکه سیستم‌های موشکی استراتژیک را پیاده و نابود سازند. این گام‌ها زمینه را برای لازم الاجرا شدن معاهده استارت ۱ فراهم ساخت.

گشایش دیگری در ژوئن ۱۹۹۲ طی اجلاس سران واشنگتن روی داد، هنگامی که یلتسین و بوش اعلام‌های شگفت‌انگیزی نمودند که روسیه و ایالات متحده کاهش‌های عمیق اضافی در زرادخانه هسته‌ای‌شان بعمل خواهند آورد - از تقریباً ۱۵۰۰۰ کلاهک جنگی به ۶۵۰۰ عدد تا سال ۲۰۰۳. این توافق حتی هیجان آورتر از موافقتنامه استارت ۲ - بود که در اوائل ۱۹۹۳ امضاء شد، نه فقط تعداد کلاهک‌های جنگی را بیشتر از آنچه قبلاً پیش بینی شده بود کاهش داد بلکه همچنین شدیداً انواع سلاح‌های زرادخانه هر کشور را تغییر داد. بموجب این موافقتنامه، روسیه و ایالات متحده از تمامی کلاهک‌های جنگی چند پیکانه در موشک‌های

<sup>۱</sup> Missiles With Multiple Warheads



ICBM زمین - پایه - بخصوص با قابلیت خطرناک «درهم کوبیدن انبارهای اسلحه» صرفنظر خواهند کرد. آنها همچنین تعداد کلاهکهای جنگی موشک بالیستیک پرتاب شده از زیردریائی را به تعدادی کمتر از ۱۷۵۰ دستگاه کاهش می‌دهند. (نگاه کنید به جدول ۱-۴)

با تعهد به استارت ۲- و ابتکارات یکجانبه مربوط بدان امکان بروز جنگ کاهش می‌یابد و با ممنوع ساختن سلاحهای هسته‌ای که روسیه و ایالات متحده با احتمال زیاد در یک ضربه مقدم بکار می‌برند، در نتیجه آنها فقط با سلاحهای مناسب برای ضربه تلافی جویانه باقی می‌مانند. بوش آینده مورد انتظار را چنین توصیف کرد: «با این موافقتنامه [استارت ۲-] اضطراب هسته‌ای بیشتر و بیشتر برای خودمان، برای فرزندانمان، و برای نوادگانمان از پیش چشم محو می‌گردد.

### دفاع استراتژیک و کنترل تسلیحات در ورای جنگ سرد

بیل کلینتون وعده تجدید ارزیابی کامل وضع استراتژیک کشور را داد مشابه آنچه با بررسی دقیق سلاحهای متعارفی انجام گرفت. در حالیکه این امر تحت اجرا بود، کلینتون و یلتسین توافق کردند که سلاحهای هسته‌ای استراتژیکشان را از حالت آماج گیری خارج سازند. این بدان معنی بود، آنگونه که معاون وزیر امور خارجه استروب تالبوت<sup>۱</sup> یادآور شد، «تفنگهایی که ما به سوی سرهای یکدیگر نشانه رفته ایم دیگر در حالت آمادگی آتش نخواهند بود». هنگامیکه بررسی وضع استراتژیک در پائیز ۱۹۹۴ کامل شد، بهر حال موضع دولت بوش را مورد تأیید مجدد قرار داد ولی کار دیگری نکرد.

جدول ۱-۴ تأثیر مورد نظر کاهش سلاحهای هسته‌ای

#### معاهدات و ابتکارات

| سلاحهای هسته‌ای |       | سلاحهای هسته‌ای     |              |       |
|-----------------|-------|---------------------|--------------|-------|
| اتحادشوروی      |       | نوع تسلیحات هسته‌ای | ایالات متحده |       |
| ۲۰۰۳            | ۱۹۹۲  |                     | ۲۰۰۳         | ۱۹۹۲  |
| ۳۰۰۰            | ۱۰۰۰۰ | استراتژیک (بلندبرد) | ۳۵۰۰         | ۱۲۰۰۰ |
| ۷۰۰۰            | ۱۷۰۰۰ | تاکتیکی (نبردگاه)   | ۵۰۰۰         | ۸۰۰۰  |

منبع: دیفنس مونیتور ۲۲ (شماره ۱، ۱۹۹۳): ۳.

علیرغم افسردگی برای آنهایی که در جستجوی کاهش‌های بیشتر در سلاحهای

<sup>۱</sup> Strobe Talbott

هسته‌ای استراتژیک بودند، ابتکارات جدیدی اعلام نکردید که سلاحهای ایالات متحده و روسیه را به کمتر از ۳۰۰/۳۵۰۰ تعادل پیش بینی شده در توافق استارت -۲ کاهش دهد. علاوه بر آن، ایالات متحده به استقرار قریب ۵۰۰ سلاح هسته‌ای در اروپا ادامه خواهد داد جهت بازداشتن حمله به متحدان آمریکا. و دکتترین دیرین «استفاده نخست» از سلاحهای هسته‌ای حفظ خواهد شد بجای اینکه سیاست اعلامی عدم استفاده نخست اتخاذ گردد<sup>(هجده)</sup>. آخر الامر، کلینتون یک طرح نظامی را تابید نمود برای نصب موشکهای دقیق تر مجهز به کلاهکهای جنگی هسته‌ای بر روی چهار زیردریانی ایالات متحده. در چنین اوضاع و احوالی بود که یک مدافع کاهشهای بیشتر در سلاحهای تهاجمی هسته‌ای نگران گردید که «تاریخ بار دیگر رو به سر سختی می‌گذارد» (نقل شده در آر. اسمیت ۱۹۹۴ b؛ برای نظری متغایر، نگاه کنید به بیلی ۱۹۹۵).

برخی ناظران، مدافع کاهشهای بیشتر در توان نظامی آمریکا می‌باشند بر اساس این اعتقاد که قابلیت سلاحهای متعارف آمریکا امروز (حاصل آنچه معروف است به انقلاب فنی نظامی [مازار ۱۹۹۵]) آنقدر زیاد است که منافع امنیتی آمریکا بدون سلاحهای هسته‌ای بهتر تامین می‌شود تا با وجود آنها (نگاه کنید به کروسی ۱۹۹۴؛ «آیا ایالات متحده به سلاحهای هسته‌ای نیاز دارد؟» ۱۹۹۳). نقل قول از لس آسپین در آغاز این فصل عصاره این استدلال را در خود دارد، که تکرار مفصل آن پرفایده خواهد بود:

سلاحهای هسته‌ای برابر کننده بزرگی بودند - وسیله ای که با آن ایالات متحده با مزیت نظامی دشمنانش تساوی کرد. ولی اکنون اتحاد شوروی فرو پاشیده است. ایالات متحده بزرگترین نیروی متعارفی در جهان است. دیگر هیچ ضرورتی برای ایالات متحده نیست که سلاحهای هسته‌ای داشته باشد به عنوان برابر کننده در مقابل قدرتهای دیگر.

اگر قرار است ترک دیگری در عصای جادویی پدید آید، ما آن را در یک بیلبون ثانیه تکان داده ایم. جهان بدون سلاحهای هسته‌ای به زیان ایالات متحده نخواهد بود. در حقیقت، جهانی بدون سلاحهای هسته‌ای واقعاً بهتر خواهد بود. سلاحهای هسته‌ای هنوز برابر کننده بزرگ می‌باشند ولی اکنون ایالات متحده برابر کننده نیست بلکه دیگران باید در پی برابری با او باشند.

بهر حال هیچکس تردید ندارد که دانش هسته‌ای باقی خواهد ماند. طرفداران کوششهای مستمر بجانب خلع سلاح هسته‌ای قبول دارند که هدف عدم گسترش سلاح هسته‌ای هرگز حاصل نمی‌شود تا زمانی که برخی از دولتها حق در اختیار داشتن این سلاحها را برای خودشان محفوظ می‌دارند. از این دیدگاه، یک معاهده ممنوعیت جامع آزمایشات هسته‌ای - که توسط دولت کلینتون مورد قبول است ولی قبلاً از آن اجتناب گردید - اولویت نخستین می‌باشد. «لازمه اصلی عدم گسترش متقاعد ساختن سایر کشورهاست که سلاحهای هسته‌ای قابل

استفاده نیستند و از اینرو فاقد ارزش تلاش جهت تحصیل آن می‌باشند، «یک تحلیلگر استدلال می‌کند، «آزمایش هسته‌ای مستمر درست پیامی مخالف آن را می‌فرستد. با آزمایش و بهبود بی پایان این سلاحها، ما نشان می‌دهیم که آنها قابل استفاده می‌باشد» (نقل شده در نولان<sup>۱</sup> ۱۹۹۴). حتی با کاهشهای شگفت‌انگیز در سلاحهای هسته‌ای پیش بینی شده در استارت-۲، تعداد کلاهک‌های جنگی استراتژیک تنها به سطحی باز می‌گردد که هنگام امضای معاهده عدم گسترش هسته‌ای (NPT) در ۱۹۶۸ موجود بود. بنحوی قابل درک، «ندارندگان [هسته‌ای] ابزار نارضایتی و بیزاری کرده‌اند هنگامیکه مشاهده می‌کنند ابرقدرتها زرادخانه شان را دو دهه بعد از امضای معاهده چهار برابر کردند، و آن بیزاری ادامه می‌یابد» (رنر<sup>۲</sup> ۱۹۹۲).

با سلاحهای موجود چه باید کرد، با قبول اینکه دانش هسته‌ای باقی می‌ماند؟ جدا کردن کلاهکهای جنگی هسته‌ای از وسایل پرتاب آنها گامی مهم خواهد بود. صرف پیاده کردن و برچیدن کلاهکهای جنگی و اینکه سوار کردن مجدد آنها تا نهایتاً یک زرادخانه استراتژیک «واقعی» مهیا شود چند ماه وقت لازم دارد، تصویری از یک جهان نهایتاً عاری از سلاح هسته‌ای را بوجود می‌آورد (مازار ۱۹۹۵؛ همچنین نگاه کنید به شل<sup>۳</sup> ۱۹۸۴).

البته جهانی فارغ از سلاحهای هسته‌ای آینده ای دور از دسترس - شاید آرمان شهری - باقی بماند (نوزده). اما آیا این خیلی غیرواقعی‌تر از سقوط دیوار برلن و پایان جنگ سرد است؟ در همین حال، بحث و گفتگو راجع به نقش سلاحهای هسته‌ای در سیاست جهان و در تفکر استراتژیک آمریکا در جهان در حال تغییر ادامه می‌یابد (نگاه کنید به دالدر ۱۹۹۵؛ میلر<sup>۴</sup> ۱۹۹۴) (بست).

### قدرت و اصول: در تعقیب منفعت ملی

جهان طی نیم دهه گذشته به نحوی باور نکردنی تغییر کرده است. ولی ابزار سیاست خارجی آمریکا - متبلور در زور نظامی و مداخله جویی - الگوهای پابرجایی می‌باشند - تعدیلاتی جهت اطمینان بوجود آمده، ولی آنها عمدتاً معطوف و محدود به تاکتیک‌ها بوده‌اند، نه تجدید ارزیابی بنیادی از اغراض یا استراتژیهای اصلی. از اینرو می‌بینیم که نیروهای نظامی متعارفی کشور کماکان جهت دخالت و درگیری جهانی آمادگی می‌یابند و اینکه بر سلاحهای هسته‌ای به منظور تامین امنیت از طریق تهدید به حمله، تکیه می‌شود. بدون چهار چوبی نو

<sup>1</sup> Nolan

<sup>2</sup> Renner

<sup>3</sup> Schell

<sup>4</sup> Daalder, Miller

برای سیاست، شیوه‌های قدیم تفکر پابرجا خواهند ماند.

بهرحال رئوس چهارچوبی نو، غیرمشخص است. برخی ابزار داشته اند ترجیحات برای یک جانبه گرایی، چند جانبه گرایی فاطعانه، و رهبری ایالات متحده به عنوان شق ثانوی نقش جهانی آینده آمریکا، گزینش ابزار سیاست خارجی را دیکته خواهد کرد (هاس<sup>۱</sup> ۱۹۹۵)، که مفصل آن را در فصل ۳ بحث کردیم. دیگران به محاسن عدم درگیری گزینشی، وضعی که "امکان خواهد داد به کاهش شدید حضور نظامی ایالات متحده در جهان اشاره می کنند..... از جایگاه صرف منفعت ملی، ارتش آمریکا می تواند به یک نیروی اعزام سریع بمنظور برآوردن نیازهای نظامی مستعد شامل حفظ جان آمریکائیان در خارج، مبارزه با تروریسم و حفظ نیرویی باز دارنده، مناسب برای استقرار اضطراری و فوق العاده کاهش یابد" (مای نز<sup>۲</sup> ۱۹۹۰).

هیچ نتیجه ای از این دیدگاههای متفاوت و نظرات متنوع قابل تصور نیست. در عین حال، عارضه تنها ابر قدرت باقیمانده جهان احتمالاً می رود که بحث کلاسیک بین قدرت و اصول را برانگیزد که تا مدت‌ها تلاش ملت برای تشخیص منافع ملی و چگونگی تعقیب آن به بهترین نحو را تحت تاثیر قرار داده است.

## حواشی

یک) برای عقاید متغایر درباره NSC ۶۸، نگاه کنید به مقالات در مه (۱۹۹۵).

دو) نظامی شدن سیاست خارجی آمریکا نه بدین خاطر روی داد که رهبران نظامی جرفه ای نقشهای سیاست گذاری را عهده دار شدند (اگرچه برخی مانند جورج مارشال چنین کردند) بلکه بخاطر این بود که رهبران غیرنظامی تمایل به قبول رهیافتهای نظامی نسبت به مشکلات سیاسی یافتند (یارمولینسکی<sup>۳</sup> ۱۹۷۱-۱۹۷۰، ۱۹۷۱). قابل اهمیت است که سیاست گذاران کشوری آمدند تا شیوه های نظامی تفکر را اتخاذ کنند، آنگونه که ریچارد ج. وائسون (نقل شده در دونووان ۱۹۷۴) استادانه خاطر نشان ساخت، «کنترل کشورها علیه کنترل لشکریها تمایزی بی اهمیت است زیرا کشورها بهمان طریق فکر می کنند که لشکریها فکر می نمایند». برای مطالعات بیشتر در این خصوص آنگونه که در مورد تصمیمات مربوط به کاربرد بمب اتمی علیه ژاپن اتخاذ شد و تصمیمات طی ایام جنگ سرد، نگاه کنید به آلبروویتز (۱۹۸۵)، امبروز (۱۹۹۳)، فیس (۱۹۶۶)، هوروویتز (۱۹۸۵)، لافیر (۱۹۷۶) و شرورین (۱۹۷۳)، جاتسون و موز (۱۹۹۵) مسائل جاری در روابط کشوری - نظامی را خلاصه می کنند. که در فصل ۱۱ مورد توجه قرار می گیرد.

سه) میراث دیپلماتیک سیاست خارجی آمریکا با افکار ناسازگار درباره استفاده آمریکا از نیرو و ابزار نظامی تحریک می یابد. آمریکائیان گفته می شود که «یک ابهام خاص را در مقابل جنگ از خود نشان می دهند. آنها بطور

<sup>1</sup> Haas

<sup>2</sup> Maynes

<sup>3</sup> Yarmolinsky

سننی خودشان را به عنوان مردمی صلح جو، غیرجنگ طلب فرض کردند، و معذک بندرت غیرجنگ طلب بوده اند» (میلِت و ماسلووسکی<sup>۱</sup> ۱۹۸۴). اسطوره شناسی سیاسی کشور بر آن است که ایالات متحده هم شیفته صلح است و هم شکست ناپذیر در جنگ؛ اینکه مخالف نگاهداری ارتشهای ثابت است ولی در حال حاضر یک میلیشای مؤثر و باندازه کافی را نگاه می دارد؛ که با آنکه فقط با بی میلی وارد جنگ می شود و همیشه برای مقاصد اخلاقی، سپس آنها را مشتاقانه بهم می آمیزد و پیروزمندانه از آنها نتیجه می گیرد؛ اینکه او مخالف استفاده از زور است بدان علت است که راهش را از لحاظ بین المللی طی کند، و اینکه مہیای مداخله نظامی در امور دیگران است اگر جهت تأمین منافع جهانی اش ضروری باشد؛ و اینکه او در میانه قدرت نظامی قرار گرفته و در جستجوی تحصیل آنست اما از کاربرد آن نگران است.

چهار) بهر حال حتی قبل از این موافقتنامه، قانون جاری ایالات متحده مستلزم انهدام ۹۰ درصد ذخائر ایالات متحده بود، که تا ۱۹۹۷ غالب آنها از لحاظ نظامی بلا فایده محسوب شده بود.

پنج) مثلاً نگاه کنید به «مرزهای بسیار بعید امنیت: استراتژی جنگ دوگانه دولت کلینتون» (۱۹۹۵)، کورب (۱۹۹۵)، مورسون، تسی پیس، و وایسز (۱۹۹۴)، و استاین برنر (۱۹۹۵).

شش) نیروهای نظامی نیز می تواند جهت تحصیل مقاصد دلخواه مستقیماً مورد استفاده قرار گیرد. فهرستهای بلیچ من و کاپلان (۱۹۷۸) و زلیکو (۱۹۸۷) فقط معطوف به آن مواردی است که نیرو خودش هدف را تحصیل نمی کند، بلکه بر دریافت و تفکر دیگران تأثیر گذاشته و از ابتروی بر تصمیماتشان مؤثر می شود.

هفت) جنگهای کره و ویتنام از این تحلیل برکنارند، که به بحرانهایی واقع شده در زمان صلح محدود می شوند. داده ها همچنین عملیات انساندوستانه، عملیات اجرای قانون و اصلاحات، عملیات عادی انجام یافته جهت حمایت از دیپلماسی ایالات متحده، مانند فرار دادن واحدهای نیروی زیردریایی در حالت آماده باش طی دیدارهای ریاست جمهوری را دربر ندارد.

هشت) آنتونی لیک، در سخنرانی اکتبر ۱۹۹۴، در دانشگاه هاروارد، هفت نفع ملی را مشخص کرد که به نظر دولت کلینتون کاربرد زور نظامی برایش ضروری است: «دفاع در برابر حملات مستقیم به ایالات متحده، شهروندان در داخل وخارج، و متحدانش»، «مقابله با تجاوز»، «دفاع از مهمترین منافع اقتصادیمان»، «حفظ، ترویج و دفاع از دموکراسی»، «جنگجویی از گسترش خطرناک سلاحهای هسته ای و سایر تسلیحات کشتار جمعی»، «جنگجویی از فعالیتهای تروریسم، و مبارزه با جریان مرگبار مواد مخدر»، «حفظ قابلیت اعتمادمان»، و «برای مقاصد انساندوستانه»؛

نه) برای بحث و گفتگو راجع به اینها و موضوعات مرتبط، نگاه کنید به کارپنتر (۱۹۹۳) دووال و امار (۱۹۹۴)، فرامکین (۱۹۹۴)، هوفمان (۱۹۹۳)، مولدون (۱۹۹۵)، استدمن (۱۹۹۳ - ۱۹۹۲) و مقالات مربوطه در شماره پائیز ۱۹۹۳ بررسی بین المللی هاروارد و مارس ۱۹۹۴ گزارش خاورمیانه».

ده) چستر کروکر، مدیر کل وزارت امور خارجه در امور آفریقا در دولت ریگان متذکر می شود که:

«شکست» در سوماتالی، در حقیقت شکست مداخله انساندوستانه یا پاسداری

فدرمندان صلح نبود. این شکستی بود در کاربرد شجاعانه و خردمندانه نیروها. بیشتر آنچه

تحصیل شد طی مرحله رهبری توسط ایالات متحده (دسامبر ۱۹۹۲ تا آوریل ۱۹۹۳) بود، ولی

آن فوراً در معرض خطر قرار گرفت. وقتی دومین عملیات به رهبری ملل متحد در میانه دست

اندازه‌های عدم تداوم رهبری، سنت، دکترین نظامی، موانست شخصی، رویه‌های کاری عملیاتی، فرماندهی و کنترل، غرائز سیاسی و سیستم‌های بوروکراتیک به‌مهده گرفته شد. (کروکر ۱۹۹۴، ۲۳؛ همچنین نگاه کنید به کروکر ۱۹۹۵).

یازده) در ژوئیه ۱۹۹۲، چند ماه قبل از آنکه ایالات متحده در سومالی مداخله کند، سفیر ایالات متحده در کنیا، اسمیت همپستون، به مقامات وزارت امور خارجه با لحنی تند و بعضاً نژاد پرستانه علیه مداخله در سومالی هشدار داد. «فکر نمی‌کنم سومالی پذیرای انجام سریع امور باشد که آمریکاییان آنقدر مشتاق آن می‌باشند» وی گفت «آنها را تنها بگذارید... که به سرنوشت خودشان برسند، هرچقدر بیرحمانه باشد... یکبار، دوبار، سه بار فکر کنید قبل از اینکه نوزادسپاه سومالی در آغوش بگیرید، تنها اثر «مفیدی» که یک تهاجم عمده آمریکا به سومالی احتمالاً بسار خواهد آورد متحد کردن مجدد ملت سومالی است؛ علیه ما، مهاجمان، خارجی‌ان، کافر‌ها (بی ایمان‌ها) که ممکن است فرزندان‌شان را غذا داده باشند ولی همچنین مردان جوان‌شان را کشته‌اند... در ایام قدیم، سومالی‌نیاها برای شتر، زن و برده دست به هجوم و غارت می‌زدند. امروز آنها برای شتر، زن و برده و غذا هجوم می‌برند.» اخبار آمریکا و گزارش‌های جهان. ۱۴ دسامبر ۱۹۹۲، ص، ۳۰.

دوازده) همچنانکه ایالات متحده آماده برای مداخله در هائیتی می‌شد، تحلیلگران بی‌درنگ خاطر نشان ساختند، بار گذشته که ایالات متحده تفنگداران دریایی را به آن جزیره فرستاد -- در ایام دولت وودرو ویلسون در ۱۹۱۵ -- آنها برای نوزده سال آنجا ماندند، و یادآور شدند که ایالات متحده همچنین در آن زمان در پی ایجاد دموکراسی در هائیتی بود، اما شکست خورد. نگرانی برای «خارج شدن»، یکی از میراث‌های ویتنام است، آنگونه که سیاست‌گذاران در آن هنگام تصور روشنی نداشتند از اینکه کدام نوری در ته کدام تونل به آنها اجازه خاتمه بخشیدن به جنگ را خواهد داد. (کارتو ۱۹۸۳). از این پس «باتلاق» و «ویتنام» رسماً مترادف شدند آنگونه که سیاست‌گذاران مداخلات بعدی را در نظر می‌گرفتند.

سیزده) تحلیل‌ها و انتقادات از سیاست‌ها و عملکردهای مداخله جویانه آمریکا در گذشته نزدیک و مورد نظر برای آینده را می‌توان در تبس (۱۹۹۴)، هاس (۱۹۹۴b - ۱۹۹۴)، کانتر وبروکر (۱۹۹۴) مای نسر (۱۹۹۵)، شرادر (۱۹۹۲)، شالوم (۱۹۹۳) و تی. اسمیت (ط ۱۹۹۴) یافت.

چهارده) برای توصیفی روشن از خسارت انسانی و فیزیکی، نگاه کنید به شل (۱۹۸۲).

پانزده) در نظری قهقرائی، روشن است که زاین با اضطرار خواستار تسلیم به ایالات متحده با شرایطی قابل قبول بود. توکیو از بیش در معرض تخریب بود، سرنوشت زاین معلوم بود، آنگونه که «بررسی بمباران استراتژیک ایالات متحده» نتیجه گرفت، «محقق قبل از ۳۱ دسامبر ۱۹۴۵ زاین تسلیم خواهد گردید حتی اگر بمب اتمی فرو افکنده نشده بود... ایالات متحده از طریق مجاری دیپلماتیک یک ماه قبل از حقیقاً فرو ریختن بمب می‌دانست که حکومت زاین آروزی در خواست صلح را داشت (آلبه روویتز ۱۹۸۵، ۱۹۸۹؛ میلس، ۱۹۸۵؛ برای نظر متقابل، نگاه کنید به آلسوپ و جواروسکی ۱۹۸۰، و باندی ۱۹۸۸).

شانزده) بنا به اسنادی که جدیداً از طبقه‌بندی محرمانه خارج شده‌اند، برنستاین می‌نویسد که:

رهبران دولت در پی اجتناب از کاربرد بمب اتمی نبودند، آنها حتی معتقد بودند که کاربرد نظامی آن ممکن است امکان قدرتمندی را بوجود آورد؛ ارباب شوروی‌ها، وادار ساختن آنها، آنگونه که [وزیر امور خارجه] بیرنس گفت «بیشتر سر براه باشند، بخصوص در اروپای شرقی. با آنکه غرض اصلی و عمده کاربرد سلاح آن نبود، مسلماً یکی از دلایل قوی تایید کننده استفاده بوده، چنانچه ترومن و یارانش، مانند دانشمندان مخالف در شیکاگو، پیش‌بینی

کرده بودند که بمباران اتمی ژاپن شورویها را یاری‌تر خواهد ساخت تا مطیع‌تر، شاید رهبران آمریکائی در تصمیمشان تأمل می‌نمودند.» (برنستاین ۱۹۹۵ - ۱۵۰)

هفده) نگاه کنید به آلپه وروووتیز و برد (۱۹۹۴) برای بحث راجع به نقش بمب اتمی در نظامی‌کردن سیاست خارجی آمریکا در جهان بعد از جنگ جهانی دوم.

هجده) نگاه کنید به کوستر و اوگوف (۱۹۹۴) برای دفاع از موضوع هسته‌ای «استفاده نخست».

نوزده) نگاه کنید به گوویاستر (۱۹۹۳) برای طرحی اصلی و منطقی از گامهای لازم برای مهار بیشتر سلاحهای هسته‌ای.

بیست) نگاه کنید به مولر (۱۹۸۹) برای شرح مفصل از ترجمحالی که سلاحهای هسته‌ای حتی در ایام جنگ سرد عمدتاً بی ارتباط با مقاصد سیاسی بودند.

### توصیه برای مطالعات بیشتر

- Alperovitz, Gar. *The Decision to Use the Atomic Bomb; And the Architecture of an American Myth*. New York: Knopf, 1995.
- Cohen, Eliot A. "Constraints on America's Conduct of Small Wars." *International Security* 9 (Fall 1984): 151-81.
- Freeman, Lawrence. *The Evolution of Nuclear Strategy*, 2<sup>nd</sup> ed. New York: St. Martin's, 1989.
- George, Alexander L. *The Limits of Coercive Diplomacy*. Boulder, Colo.: Westview, 1994.
- Haass, Richard N. *Intervention: The Use of American Military Force in the Post-Cold War World*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment, 1994.
- Jordan, Amos A., William J. Taylor, and Lawrence J. Korb. *American National Security: Policy and Process*, 4<sup>th</sup> ed. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1993.
- Kanter, Arnold, and Linton F. Brooks, eds. *U.S. Intervention Policy for the Post-Cold War World: New Challenges and New Responses*. New York: Norton, 1994.
- Kegley, Charles W., Jr., and Eugene R. Wittkopf, eds. *The Nuclear Reader: Strategy, Weapons, War*, 2<sup>nd</sup> ed. New York: St. Martin's, 1989.
- Krepon, Michael. "Are Missile Defenses MAD?" *Foreign Affairs* 74 (January/February 1995): 19-24.
- Schell, Jonathan. *The Abolition*. New York: Knopf, 1984.
- Schraeder, Peter J., ed. *Intervention in the 1990s: U.S. Foreign Policy in the Third World*, 2<sup>nd</sup> ed. Boulder, Colo.: Lynne Rienner, 1992.
- Snow, Donald M. *National Security: Defense Policy for a New International Order*. New York: St. Martin's, 1995.

## فصل ۵

### ابزار نفوذ جهانی: فعالیتهای پنهانی، دیپلماسی عمومی و

### کمک خارجی

مداخله می‌تواند اقدام فیزیکی، معنوی، دو جانبه، چند جانبه، مستقیم، انتقال مهارتها، احداث نهادها باشد. می‌تواند بسیاری چیزها باشد - یک فهرست شگفت آور. چسترا. کروکر، رئیس، هیات مدیره، انستیتوی آمریکائی برای صلح، ۱۹۹۴  
من نمی‌فهمم چرا ما باید مراقب و مواظب کشوری باشیم که بخاطر بی‌مسئولیتی مردم خودش دارد کمونیست می‌شود.

دستیار مخصوص امور امنیت ملی هنری، کیسینجر، ۱۹۷۰

در ۵ ژوئن ۱۹۴۶ در سخنرانی آغاز سال تحصیلی دانشگاه هاروارد، وزیر امور خارجه جورج سی. مارشال، تعهد ایالات متحده به کمک به بازسازی اروپای جنگ زده را یکی از اصول اساسی سیاست خارجی آمریکا قرار داد. این طرح به کنگره ای که مظنون بود و به مردم آمریکا بر پایه استدالات استراتژیک و به عنوان ابزاری ضد کمونیستی در مبارزه رو به ظهور جنگ سرد با اتحاد شوروی قبولانده شد. دو سال بعدتر، در سخنرانی افتتاحیه اصل چهار، رئیس جمهور ترومن خواستار «برنامه جسورانه جدیدی برای بهره مند شدن از پیشرفتهای علمی و ترقی صنعتی جهت بهبود و رشد مناطق عقب افتاده گردید.» برخی از برنامه های کمک خارجی آمریکا بیش از این زمان وجود داشته بود - از جمله برنامه وام - اجاره که در ایام جنگ کمک برای متحدان آمریکا طی جنگ جهانی دوم فراهم آورد - ولی با طرح مارشال واصل چهار آنها بصورت ابزار اولیه سیاست خارجی آمریکا درآمدند.

کنگره نیز قانون امنیت ملی جدیدی در ۱۹۴۷ تصویب کرد. سازمان مرکزی اطلاعات (سیا)، وزارت دفاع، و ستاد مشترک ارتش اینک بصورت نهادهای مرکزی در تشکیلات امنیت ملی بعد از جنگ کشور در آمدند. هر سازمان جدید در پی آن بود که در تشکیلات نهادی مستقر نسبت به قبل از جنگ و ایام جنگ جهانی دوم پیشرفت نماید - وظیفه سیا بویژه جلوگیری از تکرار فاجعه ای مانند پرل هاربر بود. شواهدی موجود بود که ژاپنی ها در صدد حمله به ایالات متحده بودند، ولی تحلیلگران اطلاعاتی، و فرماندهان نظامی قادر به تفسیر اطلاعات و ارائه اش جهت ملاحظه سیاست گذاران در وقت مناسب نبودند. از اینرو، در ۷



دسامبر ۱۹۴۱، ژاپن مبادرت به ضربه ای درهم شکننده بر ناوگان آقیانوس آرام ایالات متحده کرد، با خسارات زیاد انسانی. در پیام جنگش به کنگره. رئیس جمهور فرانکلین روزولت، روز حمله را به عنوان «روزی که به رسوائی در یاد خواهد ماند» توصیف کرد.

### جمع آوری اطلاعات و اقدامات پنهانی

آیا/اطلاعات جاسوسی بهتر - اطلاعات مفید برای سیاست گذاران درباره یک دشمن بالقوه - از پرل های جلوگیری کرده یا خساراتش را محدود کرده بود مساله ای است که مورد بحث باقی میماند. شایان ذکر است که حتی بعد از آنکه سیا تاسیس گردید، ایالات متحده در ۱۹۴۶ غافلگیر شد هنگامیکه اتحاد شوروی راههای دسترسی متفقین به برلن را مسدود ساخت، که فوراً باعث برقراری دالان هوایی مشهور و انتقال وسایل و کالا به شهر محاصره شده گردید. دو سال بعدتر بار دیگر دچار شگفتی شد وقتی کره شمالی نامنتظره به کره جنوبی هجوم آورد.

دولتها همیشه درباره یکدیگر اطلاعات جمع کرده اند، که غالباً بعضی در ردیف وارد شدن در جاسوسی است - جاسوسی کردن جهت بدست آوردن اطلاعات سری حکومتی. بنجامین فرانکلین وارد در توطئه های اروپائی گردید تا فرانسه را در جنگ انقلابی بجانب مستعمره نشین ها بیاورد؛ بریتانیا بر طبق سنت معمول ناتان هال<sup>۱</sup>، یک سرباز انقلابی آمریکائی را به عنوان جاسوس بدار آویخت، آخرین کلمات هال این بودند «من فقط متاسفم که جز یک جان چیز دیگری ندارم که برای کشورم از دست بدهم.» امروز مجسمه وی جلو در ورودی به مقر سیا در لانگ لی، ویرجینیا را تزیین می کند.

یک قرن بعد از اعدام هال، و حتی قبل از اینکه ایالات متحده<sup>(یک)</sup> از جنگ اسپانیا - آمریکا به عنوان یک قدرت امپراتوری ظاهر گردد، نیروی زمینی و نیروی دریائی واحدهای اطلاعاتی تاسیس نمودند برای جمع آوری اطلاعات نظامی و دریائی درباره قابلیت های کشورهای خارجی. در مدت جنگ جهانی اول رهگیری و کشف پیامهای تلگرافی و رادیویی دشمن - تحلیل رمز - کاربرد تکنولوژی جدید را به کار اطلاعاتی وارد ساخت. «اتاق سیاه» یک واحد کوچک اطلاعات نظامی مسئول برای این فعالیتها در ایالات متحده، به کار خود بعد از جنگ نیز ادامه داد، فقط برای اینکه توسط وزیر امور خارجه رئیس جمهور هوور در ۱۹۲۹ بکارش خاتمه داده شود، که فعالیتهای اتاق سیاه را نسبت به ارزشهای آرمانگرایانه آمریکا شنیع یافت. با وجود این، طی سالهای ۱۹۳۰ - فرانکلین روزولت و مشاورانش گزارشات ویژه

<sup>۱</sup> Nathan Hale

اطلاعاتی را درباره ژاپن و بخصوص آلمان دریافت می‌داشتند که شامل اطلاعات رادیویی بلکه همچنین طیف بسیار وسیعتری از منابع اطلاعاتی، منجمله گزارش وابسته های نظامی مامور در خارج بود. (کاهن ۱۹۸۶).

بهر حال آنچه فقدانش قابل ذکر است، اطلاعات مکتسبه توسط جاسوسان بود، چون ایالات متحده ماموران مخفی که در خارج فعالیت کنند نداشت. آن بدین معنی بود که نمی‌توانست کار ضد اطلاعاتی بکند، «عملیاتی که علیه سرویسهای اطلاعاتی خارجی انجام می‌گیرد... که بویژه به کوششهای جاسوسی چنین سرویسهایی جهت و هدایت داده می‌شود...» [شامل] تلاش جهت رخنه و نفوذ در آنها» (هالت ۱۹۹۵). سیا بعداً بطور شدیدی درگیر ضد اطلاعات گردید. و یکی از ماموران ضد اطلاعات خودش، آلدریچ آمس، بعداً بصورت جاسوسی برای دشمن در آمد، «هوشی» که مدتها ترس از آن وجود داشت در داخل خود سیا پیدا شد. برای هفت سال از ۱۹۸۵، آمس اطلاعات طبقه بندی شده درباره فعالیتهای سیا را به اتحاد شوروی می‌فروخت، که منجر به مرگ شاید دهها نفر مقامات شوروی گردید که در فهرست حقوق بگیران سیا بودند، اختلال گسترده در فعالیتهای مخفیانه ایالات متحده، و نابودی واقعی عملیات سیا در مسکو. در ۱۹۹۴ او اعتراف به جاسوسی کرد و به مجازات زندان ابد برای اعمال خیانت آمیزش محکوم شد.

طلايه دار بلافصل سیا، اداره سرویسهای استراتژیک (OSS) بود، که توسط رئیس جمهور روزولت طی جنگ جهانی دوم ایجاد شد. با ریاست ژنرال ویلیام ج. «بیل وحشی» دو نووان، OSS بر روی ویلیام ج. کیسی درمیان عاملانش حساب می‌کرد. کیسی که چهار دهه بعد رئیس سیا می‌شود، شیفته عملیات اطلاعاتی مخفی بود که نخست توسط OSS انجام می‌گرفت. این فعالیتهای OSS را از نحوه عملیات اطلاعاتی قبلی ایالات متحده متمایز ساخت، چون ایالات متحده در تلاش برای تاثیر گذاشتن بر نتیجه وقایع در سایر کشورها، به چیزی بیش از صرف جمع‌آوری اطلاعات احتیاج داشت.

اصرار و مداومت ایالات متحده نسبت به مداخلات پنهانی در امور سایر کشورها (شاید حتی بیشتر از دخالت پنهان نظامی) تا حد زیادی دخیل بود در اینکه بر چسب مداخله جویی بر سیاست خارجی بعد از جنگ جهانی دوم آمریکا زده شود.

دستور ۶۸ NSC سند شورای امنیت ملی که در نظامی‌شدن سیاست خارجی آمریکا بسیار مؤثر بود، ایالات متحده را در مسیر مداخله جویی قرار داد. همانطور که در فصل ۴ یادآور شد، دستور مذکور خواستار اقداماتی غیر نظامی علیه اتحاد شوروی، به منظور ایجاد ناآرامی و آشوب در کشورهای بلوک شوروی بود. حداقل برخی در واشنگتن بزودی دریافتند که چنین

وظایف وسیع و جامعی تنها از طریق تاسیس سازمانی با دامنه جهانی برای اقدام پنهانی قابل انجام خواهد بود (گزارش نهائی کمیته منتخب برای مطالعه عملیات حکومتی، باتوجه به فعالیتهای اطلاعاتی، جلد ۴، ۱۹۷۶؛ از این به بعد به عنوان گزارش نهائی، ۱-۴، ۱۹۷۶ نقل می‌شود).

در سالهای بعد از آن، سیا در سطح جهانی به عنوان بازوی حکومت ایالات متحده و مسئول حوادث بسیاری در سایر کشورها، بدنام شد که شاید در صورت عدم مداخله سیا، حوادث مذکور از لحاظ سیاسی لاینحل باقی می‌ماند. تحقیقی مشهور از سوی کنگره پیرامون عملیات سیا در نیمه سالهای ۱۹۷۰، تعرض و تاخت و تاز آن را بدین شیوه توصیف کرد: «سیا متهم به دخالت در امور سیاسی داخلی کشورها از ایران گرفته تا شیلی، از تبت تا گواتمالا، از لیبی تا لانوس، از یونان تا اندونزی، و قتلهای سیاسی، کودتا، خرید رای، جنگ اقتصادی می‌باشد. کمتر بحران سیاسی در جهان امروز روی داده که در آن به مداخله سیا اشاره نشده باشد، (گزارش نهائی ۱۰، ۱۹۷۶). ممکن است زمانی صحت آن تصویر مورد اختلاف بوده است، ولی دیگر چنان نیست. حجم معتناهایی از اسناد حکومتی از طبقه بندی خارج شده و افشاگرها جاری از امپراتوری مضمحل شوروی نشان میدهد که آن تصویر، بیان اندکی از بسیار است.

### نقش اطلاعات و اقدام پنهانی

اقدام پنهانی ارجاع دارد به «فعالیتی که به منظور تحصیل نتیجه ای در یک کشور خارجی صورت می‌گیرد بدون اینکه نقش ایالات متحده معلوم باشد. نقش آمریکا باید کاملاً به‌شده باشد که با تکنیکهای بازپرسی قابل کشف نبوده و براحتی تکذیب گردد، (هالت ۱۹۹۵) پس، اقدامات و عملیات پنهانی، نوعاً فعالیتهای مخفیانه ای هستند که در خارج علیه حکومتهای خارجی، تاسیسات، یا افراد انجام می‌گیرد با هدف مشخص تاثیر گذاشتن مستقیم بر نتایج سیاسی. از لحاظ نظری عملیات مذکور متمایز از جمع آوری مخفیانه اطلاعات یا جاسوسی می‌باشند. فعالیتهای جاسوسی - جمع آوری غیرقانونی اطلاعات - قصد تاثیر گذاشتن مستقیم ندارد، ولی اقدامات پنهانی چندین هدف را دارند.

نگرانی درباره اقدام پنهانی در نیمه سالهای ۱۹۷۰ خود را نشان داد، هنگامیکه در جریان استماعات سنا، به ریاست فرانک چرچ (دمکرات از آیداهو) آشکار شد که سیا کوشیده بود رهبران خارجی را بقتل برساند (قتل برای مقاصد سیاسی). این امر رئیس جمهور فورد را واداشت تا دستوری اجرائی صادر نماید - که هنوز مورد عمل است و جورج بوش درخصوص چگونگی برخورد با صدام حسین آن را در نظر گرفت - که چنین اعمالی را ممنوع ساخت.

چون کنگره نیز بطور روز افزونی در نظارت بر فعالیتهای اطلاعاتی درگیر شده، تعریفات دقیق تری از اقدامات پنهانی (گاهی فعالیتهای مخصوص نامیده می‌شود) لازم آمده تا اطمینان حاصل آید که رؤسای جمهور تمامی فعالیتهای مورد نظر را به ملاحظه کمیته های ذیربط کنگره برسانند. در ۱۹۹۱، اعتراض رئیس جمهور بوش، کنگره را واداشت تا تعریف از اقدام پنهانی را تبدیل به قانون نماید، که در بخشی اقدام پنهانی را چنین بیان میدارد: «فعالیت یا فعالیتهای حکومت ایالات متحده برای اعمال نفوذ بر شرایط سیاسی، اقتصادی، یا نظامی در خارج، جائیکه غرض آنست که نقش حکومت ایالات متحده هویدا نباشد یا بطور عمومی شناسائی نشود».

جمع آوری اطلاعات بالذات نگرانی یا انتقاد اندکی را بر می انگیزد. چون از تصمیم گیرندگان سیاست خارجی انتظار میرود که امنیت فیزیکی و رفاه عمومی مردم را تامین کنند، آنها نیاز به اطلاعات مفصل لازم برای درک امور و وقایع گوناگون نظامی، اقتصادی، سیاسی، علمی، داخلی و خارجی دارند که لازمه سیاست گذاری درست است. تامین چنین اطلاعاتی وظیفه جامعه اطلاعاتی است (در فصل ۱۱ توصیف می‌شود). بنحوی خاص تر، وظیفه تولید / اطلاعات پخته است به معنای اطلاعات جمع آوری شده از همه منابع - محرمانه، رسمی، و آشکار است که با دقت ارزیابی و توسط کارشناسان مجرب خصوصاً برای تامین نیازهای رهبری ملی تحلیل شده است (مارچتی و مارکس<sup>۱</sup> ۱۹۷۴).

بیشتر آنچه اطلاعات خام را تشکیل می دهد، (داده های نقادی و تحلیل نشده) از طریق ماموران سری است که غالباً اطلاعات انسانی HUMINT خوانده می‌شود، که هنوز ناپخته است زیرا از منابع انسانی، نه فنی حاصل آمده است. زیرا این اطلاعات آماده و قابل دسترسی از منابع عمومی مانند گزارشات روزنامه نگاران، دیپلماتها، ماموران فرهنگی، اطلاعات و انتشارات سازمانهای حکومتی، موسسات بازرگانی خصوصی، و محققان تحصیل می‌گردد. داده های این منابع عمومی با اطلاعات سخت<sup>۲</sup> ناشی از تحلیل کشف رمز و شناساییهای ماهواره ای تکمیل می‌شوند. چنین است که ماهواره های شناسایی آمریکا بطور عادی اطلاعات ذیقیمی را درباره قابلیت‌های نظامی روسیه، ایران، عراق در میان سایر چیزها فراهم می‌نمایند. (اگرچه آنها نتوانستند برنامه تسلیحات هسته‌ای مجهز عراق را ردیابی کنند) اطلاعات نشانه ای (Signal intelligence) (SIGINT) - اطلاعات جمع شده از رهگیری و تحلیل علائم مخابراتی، الکترونیک، و تله متری است که بطور عادی دریائی از اطلاعات را از سراسر جهان فراهم می‌آورد.

<sup>1</sup> Marchetti, Marks

<sup>2</sup> Hard Intelligence

معذک برخی فعالیت‌های اطلاعاتی مخفی ممکن است ضروری باشد، بخصوص چون دسترسی به اطلاعات مهم مربوط به سیاست گذاری درست امنیت ملی عموماً ممکن نیست. بهرحال گاهی اوقات، جمع آوری مخفیانه اطلاعات اثرات مهمی بر سیاست خارجی می‌گذارد، شاید معروفترین مورد در ۱۹۶۹ رخ داد، وقتی که درست در آستانه اجلاس سران پاریس بین رئیس جمهور آیزنهاور و نخست وزیر شوروی خروشچف، یکی از هواپیماهای جاسوسی یو - ۲، به خلبانی فرانسویس گری باورز، عمیقاً در داخل خاک شوروی سرنگون گردید. اجلاس سران هرگز تشکیل نشد، و روابط آمریکا - شوروی آنقدر دشوار گشت که در هیچ زمانی طی جنگ سرد آنگونه نبود.

مورد دیگر در ۱۹۶۸ روی داد، وقتی کره شمالی کشتی جاسوسی و اطلاعاتی پائبلو، متعلق به نیروی دریایی و آژانس امنیت ملی را دستگیر کرد که نزدیک ساحل کره شمالی فعالیت می‌کرد. خدمه کشتی نهایتاً بازگردانده شدند، ولی کشتی خیر - که بدون تردید سبب افزایش دانش شوروی از قابلیت های اطلاعات علائم ایالات متحده گردید.

ایسن حوادث نشان از انواع سرافکندگیها و معضلاتی می دهد که می‌تواند از نیاز مشروع برای اطلاعات سیاست گذاری ناشی گردد. اقدامات پنهانی، از سوی دیگر، یقیناً بیشتر جنجال برانگیز می‌باشند. موارد رسواتری که طی جنگ سرد آشکار شدند عبارتند از:

- کودتای طراحی شده در ایران و گواتمالا توسط سیا در سالهای ۱۹۵۰ و ویتنام در سالهای ۱۹۶۰؛
- ارتشهایی که توسط سیا آموزش، پشتیبانی مالی و هدایت شدند جهت سرنگون ساختن کاسترو در کوبا و جنگ «مخفی» در لائوس در سالهای ۱۹۶۰.
- برنامه‌های اقدام سیاسی تحت حمایت سیا برای جلوگیری از پیروزی رئیس جمهور سوسیالیست سالوادور آلنده و سپس جلوگیری از اعمال قدرت در شیلی در سالهای ۱۹۷۰

• جنگ غیررسمی علیه حکومت نیکاراگوا در سالهای ۱۹۸۰

اکنون که جنگ سرد پایان یافته، بر این فهرست افزوده می‌گردد. مثلاً افشاگرهای اخیر نشان می دهد که سیا به عملیات مخفیانه در لهستان و رومانی به منظور خرید تکنولوژی نظامی پیشرفته شوروی مبادرت ورزید. مقامات روسیه نیز تایید کردند که ایالات متحده در سالهای ۱۹۷۰ بطور موفقیت آمیزی دو بمب هسته‌ای شوروی را از یک زیردریایی غرق شده خارج ساخته است. آن برنامه‌ها مناسب مأموریت جنگ سرد سیا بود، اما دیگر فعالیت‌هایش

سنوال برانگیز بودن نسبی آنها تأیید می‌نماید. برای دهه‌ها در پی کودتا در گواتمالا، سیا ارتش گواتمالا را پشتیبانی کرد، با سرازیر ساختن میلیون‌ها دلار کمک، حتی در سالهای ۱۹۸۰ و سالهای ۱۹۹۰، در همان زمانیکه ارتش، متجاوز از ۱۰۰۰۰۰ نفر را کشت و بطور منظمی در نقض حقوق بشر فعالیت داشت. سازمان سیا همچنین پولهایی به حزب سیاسی محافظه کار ژاپن، حزب دمکرات لیبرال (LDP) پرداخت می‌کرد، که بر سیاست ژاپن برای بیش از یک دهه تسلط داشت. آغاز آن پرداختها از سالهای ۱۹۵۰ بود و تا اوائل سالهای ۱۹۷۰ ادامه یافت، سیا LDP را تامین مالی مینمود، با این امید که چالش سوسیالیستهای ژاپنی را دفع نماید. معذک فساد، که مسلماً بر پرداختهای سیا به مقامات بالای حکومت ژاپن افزایش یافت، نهایتاً کمک به سرنگونی LDP کرد، و در ۱۹۸۹ سوسیالیست ها برای نخستین بار جایگزین LDP محافظه کار، به عنوان حزب حاکم ژاپن شدند.

طی سالهای ۱۹۶۰ ایالات متحده نیز دست به اقدامی پنهانی علیه چدی جاگان Cheddi Jagan نخست وزیر وقت گویان انگلیس زد، با این باور که وی یک کمونیست می‌باشد. فعالیت‌های سیا، پایگاه سیاسی داخلی جاگان را تضعیف کرد، که بعد از آن بریتانیا به این کشور کوچک آمریکای جنوبی استقلالش را اعطا کرد. سی سال بعد جاگان به عنوان رئیس جمهور گویان مستقل انتخاب شد. بی خبر از اقدام مخفیانه دولت کندی علیه جاگان، دولت کلینتون دچار شرمساری شد وقتی دریافت که نامزدش برای سفیری در گویان، ویلیام سی. دو هرتی قبلاً در تلاش برای برکناری جاگان به عنوان نخست وزیر گویان انگلیس شرکت کرده بود.

کمیته استماع سنا معروف به چرچ، در سالهای ۱۹۷۰ فاش ساخت که سیا زمانی کوشید تا فیدل کاسترو را شرمنده سازد با اندودن کفشهای رهبر کوبا با ماده ای که سبب ریزش موهایش گردد. بطور شگفت‌آوری، تحقیقات نشان داد که کاسترو حداقل از هشت توطئه قتل که به ابتکار سیا صورت گرفت، جان سالم بدر برده بود. سایر افشائات در دسر آفرین بعد از جنگ سرد بیشتر مربوط به امور داخلی می‌باشند. کمیته استماع چرچ، همچنین فاش ساخت که در ۱۹۵۹ ماموران سیا، داروی هالوسینوزن ال. اسی. دی. را بر مردم بی خبری که در یک سالن پر از جمعیت در سانفرانسیسکو بودند، آزمایش کردند. همین اواخر اسناد از طبقه‌بندی خارج شده آشکار ساخت که بسیاری از آمریکائیان قربانی انواعی از آزمایشات انجام یافته توسط سیا و سایر سازمانهای حکومتی بوده‌اند.

از پایان جنگ جهانی دوم تا سالهای ۱۹۷۰، کمیسیون انرژی اتمی، وزارت دفاع، سرویسهای نظامی، سیا و سایر سازمانها از زندانیان، معتادان مواد مخدر، بیماران روانی، دانشجویان دانشگاه، سربازان و حتی صاحبان بار، بمیزان وسیعی در آزمایشگاههای تحت اداره حکومت، جهت آزمایش اثرات هر چیزی از رادیواکتیو، ال اس دی، و گاز اعصاب گرفته تا

شوکه‌های الکتریکی شدید و «قطع دریافته‌های حسی» طولانی مدت استفاده کردند. بعضی از این خوکچه‌های انسانی آزمایشگاهی می‌دانستند که بر آنها چه می‌گذرد، بسیاری دیگر نمی‌دانستند. دیگران حتی نمی‌دانستند که بر روی آنها دارد آزمایش می‌شود. (اخبار آمریکا و گزارشهای جهان، ۲۴ ژانویه ۱۹۹۴، ص ۳۳).

چرا این آزمایشات انجام گرفت؟ در تلاش مرگ و زندگی با کمونیسم، آمریکا نمی‌توانست هیچ امکان عملی را بدون اکتشاف بگذارد (اخبار آمریکا و گزارشهای جهان ۲۴ ژانویه، ۱۹۹۴).

پنج‌هزار سال بعد از پایان جنگ جهانی دوم، آمریکائیان هنوز نمی‌توانند ترسها و اضطرابات کوره آدم سوزی و تجارب پزشکی وحشتناک انجام یافته بر قربانیان بیگناه را توسط کسانی مانند دکتر جوزف مینگل آلمانی و ژنرال شورو ایشی ژاپنی از یاد ببرند. چون اوراق تاریخ جنگ سرد آمریکا اکنون ورق می‌خورند، با ناسف بسیار روشن می‌شود که داستان آمریکائیان نیز، آلوده می‌باشند.

### مقابله جنگ سرد، همزیستی رقابت آمیز، و اقدام پنهانی

اگر اوضاع و احوال شدیداً خصمانه سیاسی بین المللی در اواخر سالهای ۱۹۴۰ و اوائل سالهای ۱۹۵۰ موجبات اولیه را در جهت عملیات پنهانی و فعالیتهای اطلاعاتی مربوطه (و سوء استفاده‌ها) فراهم آورد، توفیق قابل توجه سیا در اقدامات مذکور، آنها را به عنوان ابزار قابل استفاده سیاسی در آورد. بخصوص دو تا از جسورانه‌ترین و جالبترین عملیاتش، سرنگونی نخست وزیر محمد مصدق در ایران در ۱۹۵۳ و کودتایی که سقوط رئیس جمهور جاکوبو آربنز<sup>۱</sup> از گواتمالا را در ۱۹۵۴ بدنبال داشت، مهم بودند (نگاه کنید به آندرو ۱۹۹۵؛ گاسیو و روسکی ۱۹۸۷؛ ایمرسان ۱۹۸۲؛ ترونورن<sup>۲</sup> ۱۹۸۷). با آن عملیات سریع و تقریباً بدون خونریزی، ظاهراً دو تن از رهبران طرفدار کمونیست، توسط مقامات طرفدار غرب جایگزین گردیدند. بخاطر چنین دستاوردهای اولیه مورد تحسین، هم در سازمان سیا و هم نزد سیاست‌گذاران واشنگتن احساس اعتمادی نسبت به ظرفیت سیا برای توفیقات عملیاتی بوجود آمد.

آلن دالس در سراسر سالهای ۱۹۵۰ ریاست سیا را به‌عهده داشت که جاسوس اصلی عملیات OSS در سوئیس در ایام جنگ جهانی دوم و برادر وزیر امور خارجه، جان فاستردالس بود، دالس شخصاً به طرح و توطئه‌چینی برای عملیات مخفبانه علاقمند بود. تحت سرپرستی وی سیا بجای اینکه خدمتگزار سایر سازمانهای دولتی باشد تبدیل به سازمانی گردید که شبوه

<sup>۱</sup> Jacobo Arbenz

<sup>۲</sup> Andrew, Gasiorowski, Immerman, Treverton

های عملیات مخفیانه را تعیین می‌کرد که می‌توانست تحقق اهداف خاص سیاست خارجی را تقویت کند. از نیروی سازمان موقعیت بوروکراتیک مورد حسادت یافت از اینکه نه فقط برای سیاست‌گذاران سطح عالی برنامه‌ها و سیاست خارجی را تعیین می‌کرد بلکه همچنین اطلاعاتی را تأمین می‌نمود که آنان تصمیماتشان را بر اساس آن استوار و سپس به اجرای آن می‌پرداختند.

تهاجم به کوبا در خلیج خوکها در ۱۹۶۱ توسط گروهی از کوبانیان تبعیدی که توسط سیا آموزش یافته و تأمین مالی شدند، به عنوان یک مورد کلاسیک از برتری سیا در سیاست گذاری حکایت دارد، که در یک سازمان، نقشهای جمع آوری اطلاعات، تنظیم سیاست، و اجرای برنامه تمرکز داشت. سیا به عملیات خلیج خوکها به عنوان طریقی برای از میان برداشتن «مشکل» کاسترو می‌نگریست. اگرچه این نقشه همانند شیوه موفقیت آمیز عملیات ۱۹۵۴ گواتمالا طراحی گردید، ولی شکست وارده به تبعیدیان کوبائی اعتبار سازمان را مخدوش ساخت و به بهای از دست دادن شغل آلن دالس تمام شد. با وجود این، عملیات پنهانی به عنوان یکی از گزینه های سیاسی قابل قبول باقی ماند. عملیات منگوز<sup>۱</sup> نشانگر قبول آن دیدگاه بود. این عملیات مرکب از فعالیتهای شبه نظامی، خرابکاری و تبلیغات سیاسی علیه کوبا کاسترو و در بعد از ماجرای خلیج خوکها، ولی بیشتر با همان منظور صورت گرفت.

همچنین عملیاتی شبه نظامی در لائوس بعمل آمد، جائیکه بیش از ۳۰۰۰۰ مردم قبایل، در نوعی ارتش خصوصی سیا سازمان یافتند. چون سالهای ۱۹۶۰ بکندی سپری می‌شد مسأله ویتنام مسلط بر فعالیت‌های سیا گردید، همانطور که در مورد سایر سازمانهای حکومتی وضع چنین بود. در یک عملیات سیا در آنجا، معروف به فونیکس<sup>۲</sup>، بیش از بیست هزار نفر که مظنون به عضویت در به ویت کنگ بودند در کمتر از چهار سال کشته شدند (لوی ۱۹۷۸، ۲۸۱؛ همچنین مارچتی و مارکس<sup>۳</sup> ۱۹۷۴). (یک تحلیلگر سیا بعداً پذیرفت که سازمان "تعداد زیادی از آدمهای بدبخت را کشت" [نقل شده در کار ۱۹۹۴]).

فهرست دخالت‌های سیا (اعم از ثابت شده و مورد ادعا) در امور داخلی سیاسی کشورها می‌توانست منحصرأ گسترده تر شود. چون ترجیح سیاست‌گذاران به راه حل‌های نظامی برای مشکلات سیاسی، عملیات پنهانی را بصورتی معمول درآورد، زیرا بودجه آن برایشان فراهم بود. "برای این مقامات، منجمله رئیس جمهور، مداخله پنهانی راه حل مهمتری نسبت به یک مشکل خاص بنظر می‌رسید تا اینکه بگذارند حوادث مسیر طبیعی خودش را طی کند یا در

<sup>۱</sup> Operation Mongoose

<sup>۲</sup> Phoenix

<sup>۳</sup> Lewy, Marchetti & Marks



صدد فیصله پرزحمت دیپلماتیک باشند،" ویکتور مارچتی و جان مارکس می‌نویسند (۱۹۷۴). "هنگامیکه ابزار به سهولت در دسترس باشد، وسوسه دخالت در امور داخلی کشور دیگر، تقریباً مقاومت ناپذیر می‌گردد و هر دولتی عاقبت الامر بسوی استفاده از عملیات پنهانی روی می‌آورد." این توضیحی است که یک معاون رئیس سابق اطلاعات مرکزی در ۱۹۸۲ بیان داشت: ما نمی‌توانیم اتکای به اشکال پنهانی یا نظامی مداخله را درک کنیم بدون شناخت اینکه تا چه اندازه ترس از کمونیسم و شوق به سد کردن آن محرک کسانی بوده است که مسئول سیاست خارجی آمریکا در بعد از جنگ جهانی دوم بودند. جنگ ممکن است سرد بوده باشد ولی بهر حال جنگ بود. پس جای شگفتی نیست که سیاست گذاران همان ابزاری را بکار بردند که طرف دیگر بکار می‌برد، بدون توجه به اینکه چقدر آنها ممکن بود متناقض باشند. مسائل اخلاقی و قانونی، بی ربط بودند. یک مقصود عالیتر - امنیت ملی - باید تامین می‌شد.

#### اقدامات پنهانی در سالهای ۱۹۷۰ و سالهای ۱۹۸۰

طی سالهای ۱۹۷۰ انتقاد داخلی از سوء استفاده‌های معلوم اطلاعاتی سبب شد که هم رئیس جمهور و هم کنگره محدودیتهایی را بر فعالیتهای خارجی و داخلی جامعه اطلاعاتی برقرار نمایند. در آن زمان توجیه عملیات پنهانی، دقیقاً در مقایسه با دهه های پیشین، زمانیکه اهداف آنها بر مبنای مخالفت با کمونیسم بین الملل مشخص شده بود، تغییر یافت. اینک اقدامات پنهانی صرفاً بصورت آن فعالیتهای محرمانه توصیف می‌شدند که بمنظور پیشبرد سیاستها و برنامه‌های آمریکا در خارج اعمال می‌گردید. شیلی، آماج اولیه این تغییر بود<sup>(۱)</sup>.

ابتدا در سالهای ۱۹۵۰، ایالات متحده اقدامی هماهنگ را در شیلی هدایت کرد بمنظور جلوگیری از به قدرت رسیدن و بعد افعال قدرت سیاسی توسط سالوادور آلنده که تفکر مارکسیستی داشت. در سالهای ۱۹۷۰ کوششهای ایالات متحده عبارت بودند از (۱) فعالیتهای پنهانی، (۲) رابطه کاری نزدیک با حکومت و شرکتهای عظیم چند ملیتی که مقرشان در ایالات متحده بود و در شیلی فعالیت داشتند، که منافع شرکتهایشان تهدید می‌گردید، و (۳) فشار بر موسسات چند جانبه وام دهنده که به ساز آمریکا برقصند. تفکر ضد کمونیستی به سرنوشتی نهانی حکومت آلنده کمک نمود (توجه کنید به نظر هنری کیسنجر، که عصاره اش در سرلوحه این فصل آمد)، ولی این ماجرا همچنین تمایل ایالات متحده را نشان می‌دهد به استفاده از طیفی از ابزار، جهت مخالفت با آنهایی که مایل به تجربه برنامه چپ گرایی سیاسی داخلی بودند. کوشش دولت ریگان در خرابکاری در رژیم چپ گرای ساند نیستا که در ۱۹۷۹ در نیکاراگوا بقدرت رسید ادامه همان موضوع است.

عزم دولت ریگان برای بیرون راندن جن‌ویتنام در هیچ چالشی واضح تر از خواسته اش به "رهاساختن" سیا نبود، که توانایی اش برای اقدامات پنهانی، از لحاظ کارکنان و بودجه باندازه زیادی تحت اداره ویلیام کیسی، رئیس سیا در دوره ریگان مجدداً تقویت گردید. کیسی همچنین آزادی عمل وسیعی داشت در انجام جنگهای محرمانه علیه دشمنان ایالات متحده (امرسون ۱۹۸۸). مأموریت‌هایش شامل حمایت پنهانی از گروه‌های تبعیدی ایرانی بود که در پی سرنگون ساختن آیت الله خمینی<sup>۱</sup> بودند و تامین اسلحه و کمک مالی برای نیروهای نظامی در آنگولا، چاد، کامبوج، اتیوپی، لیبیا، و سودان.

دکترین ریگان تاکید بر قصد ایالات متحده به حمایت از نهضت‌های ضد کمونیستی داشت. "ما نباید نقض عهد کنیم نسبت به آنهایی که زندگیشان را در هر قاره از افغانستان تا نیکاراگوآ به مخاطره می‌اندازند تا تجاوز مورد حمایت شوروی را رد کرده و حقوقی را که از هنگام تولد متعلق به آنهاست تأمین نمایند." ریگان در ۱۹۸۵ اعلام داشت، «حمایت از مبارزان آزادی دفاع از خود می‌باشد». وی تعهد به «حمایت با کمک مادی از حقوق آنها نه تنها برای جنگیدن و مردن در راه آزادی، بلکه برای جنگیدن و کسب آزادی را کرد.» از این‌روی دولت‌ش به گفته فرد سی. ایکیلی<sup>۲</sup> معاون وزارت دفاع برای امور سیاسی، «کوشید تا تفاوت‌ها را کاهش دهد، تا از آنجا که اتحاد شوروی می‌توانست از همه وسایل - تروریستی، پنهانی، ارسال اسلحه - برای ساقط کردن حکومتها استفاده کند یا از حکومت‌هایی پشتیبانی نماید که مورد مخالفت مردمشان می‌باشند، ایالات متحده میان گزینش بین خالی کردن عرصه، ترک دوستان دموکراسی، یا وارد شدن در یک جنگ همه جانبه گیر کرده بود.»

افغانستان و نیکاراگوآ بصورت تحسین‌آمیزترین نمونه کاربرد دکترین تازه درآمدند. با استفاده از پاکستان به عنوان معبر و دروازه، سیا به کمک مجاهدین ضد مارکسیست (چریک‌های مسلمان که سربازان شوروی و رژیم طرفدار شوروی در افغانستان را به مبارزه طلبیدند) آمد، با ارسال تفنگ، مهمات، و حمایت‌های دیگر به‌زینه ای که تا ۱۹۸۶، سالانه متجاوز از ۵۰۰ میلیون دلار بود. ایالات متحده همچنین تصمیم گرفت که به چریک‌ها سلاح‌های ساخت آمریکا را بدهد، که مهمترین آن یک موشک ضد هواپیما بود که از روی شانه شلیک می‌شد معروف به استینگر

۱. عهد ابالت متحده را به موجب بیانیه الجزایر بیاد آوریم که "سیاست دولت آمریکا این است و این خواهد بود که در امور داخلی ایران دخالت ننماید" و این گونه مأموریت‌های پنهانی و آشکار را جهت مداخله، که صرفاً نه به خاطر ترس، بلکه به منظور منافع آن کشور صورت می‌گیرد.

(کول a ۱۹۹۲، b ۱۹۹۲). این تصمیم یک قاعده اصلی عملیات پنهانی را نقض کرد: از فرستادن سلاحهای ساخت آمریکا اجتناب ورزید، بطوریکه ظاهر عدم دخالت را حفظ نمائید. بهرحال، این سلاحها در دست شورشیان به نحو بسیار موفقیت آمیزی به کار رفت و ممکن است نقش مهمی را در تصمیم اتحاد شوروی به عقب نشینی از افغانستان ایفا کرده باشد<sup>(سه)</sup>.

در نیکاراگوا، سیاکنترها (به اصطلاح ضد انقلابیون که خودشان مخلوق سازمان بودند) را تحت حمایت گرفت با مشارکت در برنامه ریزی و اجرای محاصره دریایی، حملات هوایی، جاسوسی و عملیات تبلیغاتی. فعالیتهايش آنقدر عظیم بود که باردیگر موجب برافروخته شدن اتهاماتی گردید که گوئی مجدداً سیا از کنترل خارج شده است. (همچون افغانستان، آگاهی عموم از حمایت ایالات متحده از شورشیان رازی آشکار بود). نهایتاً، نقش ایالات متحده در نیکاراگوا بطور مشخصی در ماجرای ایران - کنتر/ برجسته گردید<sup>(چهار)</sup>، یک رسوایی داخلی با ابعاد مضاعف، که ترس از سوء استفاده از قدرت به نام امنیت ملی را زنده کرد، مانند آنچه ماجرای واترگیت یک دهه قبل از آن مطرح ساخته بود. موضوع اصلی ناشی از این رسوایی این بود، که آیا پولها انتقال یافته از فروش اسلحه به ایران، در یک معامله سری - اسلحه بجای گروگانها - ممنوعیت قانونی علیه تداوم حمایت سیا از فعالیتهای کنترها را نقض کرده است یا خیر.

ما باید چیزهای بیشتری درباره ماجرای ایران - کنتر/ در فصول بعدی بگوئیم. فقط کافی است که در اینجا متذکر شویم که نظرات متضادی از محرمانه بودن و فعالیتهای اطلاعاتی توسط اولیور نورث، یک شخصیت اصلی در ماجرای ایران - کنتر/، و الدریج آمس، جاسوسی که خیانتکار از آب درآمد، در چکیده ۱-۵ خلاصه شده است.

### چکیده ۵-۱

#### خادم و خائن: نظرات متضاد درباره فعالیتهای اطلاعاتی و امنیت ملی

«این دنیای خطرناکی است، ما در معرض خطر بسر می بریم و ..... این ملت در معرض خطر در این دنیای خطرناک است ..... عملیات پنهانی یا فعالیتهای ویژه بخاطر خود ماهیتش، یک دروغ می باشد. فریب بزرگی وجود دارد، فریبی که در انجام عملیات پنهانی صورت می گیرد. آنها در اساس دروغ می باشند.

ما هر کوششی را بعمل می آوریم تا دشمن را نسبت به مقاصدمان، رفتارمان فریب دهیم و ارتباط ایالات متحده با آن فعالیتها را انکار نمائیم.»

سرگرد اولیور، نورث، ۱۹۸۷

«من کنگره را همراه کردم ..... و ..... من در تدارک اسناد برای کنگره که نادرست، همراه کننده، طفره آمیز و غلط بود شرکت داشتم، و من آن را بار دیگر اینجا هنگامی که مقابل [اعضای کمیته اطلاعات مجلس نمایندگان] که در اتاق وضعیت کاخ سفید تشکیل شد قرار گرفتم تکرار کردم... من [از نمایندگان منتخب حقایق را که نیاز داشتند تا بر پایه آن اتخاذ تصمیم نمایند] کتمان کردم زیرا ما می‌دانستیم که از بحثها و گفتگوها با کمیته های کنگره، اطلاعات به نحو غیر قابل قبولی به بیرون درز می‌کند.»

سرگرد اولیوال، نورث، ۱۹۸۷

«کار جاسوسی، آنگونه که توسط سیا و چند سازمان دیگر آمریکایی انجام می‌شود، یک فریبکاری به سود خود بوده و هنوز هم هست» که توسط بوروکراتهای با سابقه انجام می‌شود که توانسته اند چندین نسل از سیاست گذاران آمریکائی و عموم مردم را هم درباره ضرورت و هم ارزش کارشان فریب دهند. هیچ ضرورت منطقی برای هزاران کارمند و دهها هزار ماموری که در اکناف جهان کار می‌کنند، در درجه اول در کشورهای دوست و علیه آنها، وجود نداشته و ندارد. اطلاعاتی که شبکه وسیع جاسوسی ما بدست می آورد معمولاً بی اهمیت و نامربوط به نیازهای سیاست گذاران است..... به صراحت بگویم، این جنگهای جاسوسی یک نمایش فرعی می‌باشند که هیچ تأثیر واقعی بر منافع مهم امنیتی ما طی سالها نداشته‌اند.»

آلد ریچ اچ آمیس، ۱۹۹۴

اعلام جرم تند آمس علیه فعالیت‌های اطلاعاتی و سیا ممکن است زیاده روی باشد، ولی نمی‌توان آنرا به‌سہولت رد کرد (نگاه کنید به کار ۱۹۹۴؛ شولسکی و اشمیت ۱۹۹۵ - ۱۹۹۴). در ژوئیه ۱۹۹۴/ اخبار آمریکا و گزارشهای جهان ادعای گزنده ای را نسبت به سیا چاپ کرد - «تحقیقی انحصاری از فساد و بیلیا قتی در سرویس جاسوسی آمریکا» - که از جمله، (برای دومین بار) اضمحلال شبکه جاسوسی ایالات متحده در ایران را آشکار ساخت، و اینکه تقریباً همه ماموران ایالات متحده در آلمان شرقی در حقیقت جاسوس دو جانبه بودند که برای کشورهای کمونیست کار می‌کردند (نگاه کنید به پینکوس<sup>۱</sup>، ۱۹۹۴).

تأکید بیل کیسی بر عملیات پنهانی، ضعف عملیات سیا را سبب شد. تحت سرپرستی وی سازمان توجه خود را معطوف داشت به استخدام جاسوسان (شغل کارمند یک پرونده)، که نتیجه آن، کار ضعیف در خصوص مسائل حساس مانند فروپاشی قریب الوقوع اتحاد شوروی و تهاجم عراق به کویت بود. جامعه اطلاعاتی در ۱۹۹۰ بدرستی تجزیه یوگوسلاوی و خونریزیهای

قومی بعد از آن را پیش‌بینی کرد (نیویورک تایمز، ۲۸ نوامبر ۱۹۹۰، ص ۸۵). همچنین یکسال بعدتر هشدار داد راجع به احتمال کودتا علیه میخائیل گورباچف (هشدار که بوش آن را با گورباچف در میان گذاشت، ولی شخص اخیر غفلت از آن را برگزید [آندرو ۱۹۹۵]). و حداقل یک مامور با سابقه سیا بدرستی پیش‌بینی کرد که عراق به کویت هجوم خواهد برد، ولی پیش‌بینی اش بطور مشابهی مورد غفلت قرار گرفت (نیویورک تایمز ۲۴ ژانویه ۱۹۹۱، ص ۱۱۳). بوش بعداً اتهام قصور اطلاعاتی در مورد تهاجم به کویت را رد کرد، ولی هنگامیکه عراق در اوت ۱۹۹۰ بسوی کویت هجوم آورد بوضوح هم کاخ سفید و هم پنتاگون در شگفت شدند.

**اطلاعات تصویری (IMINT)** (رمزهای کامپیوتری که باید تبدیل به تصویر گردد) از ماهواره های ایالات متحده در ژوئیه ۱۹۹۰ تمرکز بزرگی از سربازان عراقی را نشان داد که بسوی مرز کویت در حرکت بودند، ولی بوش این اطلاعات را با سوء ظن نگرست، تا حدودی بخاطر اینکه حسنی مبارک مصر و ملک حسین اردن هر دو به بوش گفتند که صدام حسین بلوف می زند. از این روی «رئیس جمهور اعتماد بیشتری را به ارتباطات سطح بالای خاورمیانه ای خود تا به نتیجه گیری تحلیلگران اطلاعاتی داد.» (آندرو ۱۹۹۵). زمانی که تهاجم واقعیت یافت، بوش به سیا ماموریت داد که یک نقشه پنهانی جهت بی‌ثبات کردن رژیم عراق، تخریب اقتصادش و تامین حمایت برای مخالفان صدام در داخل و خارج عراق، و مشخص ساختن رهبران احتمالی، تهیه کند» (آندرو ۱۹۹۵). نقشه مشابهی یکسال پیش از آن جهت برخورد با مرد قدرتمند پاناما، مانوئل نوریه گا تهیه گردید. آن نقشه به شکست انجامید، همانگونه که عملیات پنهانی علیه صدام حسین منجر به شکست شد. در هر دو مورد مداخله نظامی آمریکا در سطح وسیعی بدنبال آمد.

## در جستجوی اساسی منطقی در ضرورت

### اطلاعات و اقدام پنهانی بعد از جنگ سرد

اجازه دادن بوش به اقدام پنهانی علیه نوریه گا و صدام حسین نمایانگر الگوئی سازگار با روشی است که در سراسر دوران جنگ سرد اعمال گردید:

اگرچه رؤسای جمهور غالباً ارزش اطلاعاتی را که دریافت می دارند دست کم می گیرند..... آنها به کرات توانی را که اقدام پنهانی در اختیارشان قرار می دهد زیاده از حد برآورد می کنند..... اعتماد مبالغه آمیز آیزنهاور به اقدام پنهانی وی را واداشت که عملیات فاجعه آمیز کوپا را برای جانشین بی تجربه اش به ارث بگذارد. علیرغم رسوائی خلیج خوکها، کندی، جانسون، و نیکسون به کوششهای پنهانی برای بی ثبات ساختن (اگر نه قتل) کاسترو ادامه دادند، که تنها نتیجه مهم آن پایین آوردن اعتبار ایالات متحده بود. کوشش نیکسون برای

لاپوشانی عملیات پنهانی نالایقانه داخلی که توسط کاخ سفید اداره شد، منجر به سقوط خودش از قدرت گردید. سرنوشت جانشینان نیکسون نیز، اگرچه به شیوه‌های متفاوتی، شدیداً تحت تأثیر اقدام پنهانی بوده است. فوراً احتمالاً با عقوبت نیکسون، و از اینرو ظاهراً تأنید کوشش برای پنهان داشتن واترگیت، انتخابات ریاست جمهوری ۱۹۷۶ خود را قربانی ساخت. شکست عملیات پنهانی برای تجات گروگانها در تهران ممکن است به بهای باخت در دوره دوم برای کارتر تمام شده باشد. ایران -کنتر/ که هم غیرقانونی بودن وهم سرهم بندی کردن اقدام پنهانی کاخ سفید در دوران نیکسون را احیا می‌کند، شان ریاست جمهوری ریگان را به پایین ترین حد خود کاهش داد. (آندرو ۱۹۹۵، ۵۳۹).

باتوجه به این پیشزمینه و اقدامات منجر به شکست، در پیش بینی پایان جنگ سرد و بروز جنگ خلیج فارس، جای شگفتی نیست که نقش اطلاعات، اقدام پنهانی، و خود سیا به عنوان ابزار سیاست خارجی آمریکا قویاً مورد تردید و سوال باشند (نگاه کنید همچنین به فصل ۱۱).

در اوائل ۱۹۹۵ دولت کلینتون، تحت فشار کنگره، با همکاری اعضای دو حزب، مبادرت به یک بررسی از جامعه اطلاعاتی نمود، که قرار بود دامنه وسیعی از موضوعات مربوط به ساختار و نیز هدف و منظور سازمانها و عملیات اطلاعاتی ایالات متحده را مورد توجه و بحث قرار دهد. این بررسی در پی کوششهای کنگره در ۱۹۹۲ صورت گرفت، که اصلاح جامعه اطلاعاتی مقصودش بود (نگاه کنید مثلاً به بورن ۱۹۹۲، و انتقاد درمی ۱۹۹۲) و بخصوص انتقاد تلخ کنگره از نخستین رئیس سیا در دولت کلینتون، آر. جیمز وولسی، که پیشنهادات بودجه و تصوراتش برای آینده، اغلب به عنوان امری بدور از ارتباط با واقعیتهای جاری محسوب می‌گشت (پرادوس ۱۹۹۳؛ وولسی ۱۹۹۴).

امروز سیا دچار بحران هویت است. با پایان جنگ سرد و پیروزی بر کمونیسم شوروی - خصم اصلی که اقدام پنهانی برای بیش از چهاردهه علیه او معطوف بود - آیا باید سازمان ادامه حیات دهد. برخی از تحلیلگران، جهان نو را عرصه‌ای برای ماموریتهای جدید اطلاعاتی می‌بینند، مانند جاسوسی صنعتی، تمرکز بر مسائل جمعیتی، مانند جریان آوارگان؛ و نگرانیهای محیط زیستی مانند گرم شدن جهانی آب و هوا. دیگران می‌خواهند که سیا بیشتر محدود به انجام وظائف سنتی اطلاعاتیش گردد - یعنی: کشف رمزهای حکومتهای دیگر و تعیین صحت آنچه می‌گویند. با وجود این، برخی برچیده شدن کامل سیا و توزیع وظائف اطلاعاتیش بین سایر سازمانهای فدرال، مانند وزارتخانه‌های بازرگانی، امور خارجه، و خزانه داری را می‌خواهند. اینکه اقدام پنهانی ممکن است در وضعیت های کنونی چه محلی از اعراب داشته باشد روشن نیست، معذک ترجیح عملیات مخفیانه توسط رؤسای جمهور از آغاز جنگ جهانی دوم،

اطمینان می دهد که این ابزار سیاست خارجی آمریکا در اختیار فرماندهان کل آینده باقی خواهد ماند.

### رخنه غیر رسمی

دیپلماسی عمومی ایالات متحده و برنامه های کمک خارجی از لحاظ کیفی متفاوت از عملیات اطلاعاتی مخفیانه هستند که برای آن سیا بدنام گردید، ولی با این حال بخشی از شبکه رخنه های غیررسمی سایر مؤسسات می باشند که ممکن است به انواع مداخلات آشکار و پنهان، مورد بحث در این فصل و فصل ۴ کمک نمایند. مرزی ظریف حضور و فعالیت را از مداخله متمایز می سازد؛ بنابراین، دیپلماسی عمومی و کمک، نیز بخشی از استراتژی مداخله جویانه هستند. بهر حال باخاتمه جنگ سرد، منطقی که زمانی سبب بقای این برنامه ها بود محو شده است. از اینرو آینده آنها، همانند آینده سیا، اینک به شدت در معرض تردید است.

### دیپلماسی عمومی

دیپلماسی عمومی اصطلاح مودبانه ایست برای آنچه بسیاری آن را به عنوان تبلیغات صریح محسوب می دارند (انتشار اطلاعات از روی برنامه بمنظور نفوذ بر افکار عمومی). آژانس اطلاعات ایالات متحده (USIA) مسئول کوششهای دیپلماسی عمومی آمریکا به منظور جلب حمایت در اطراف جهان برای آمریکا و سیاست خارجی اش می باشد (بج). ابزار دیپلماسی مذکور اطلاعات و فعالیتهای فرهنگی است که در کشورهای خارج هم توده مردم و هم طبقه برگزیده را مورد توجه دارد. هدفهای دوگانه آن: (۱) انتشار اطلاعات، تفسیر آنها و طرفداری از سیاست خارجی جاری ایالات متحده؛ و (۲) تصویر کردن ایالات متحده به عنوان یک جامعه تکررگرا، متسامح، و دموکراتیک است.

USIA وظائفش را از طریق شبکه ای جهانی از ادارات خارج از کشور با استفاده از ابزار رسانه ای متنوع شامل رادیو، تلویزیون، فیلم، کتابخانه، و نمایشگاه انجام می دهد. در میان معروفترین آنها صدای آمریکاست، که به بخش اخبار، گزارشهای سیاسی، موسیقی و برنامه های فرهنگی به بسیاری زبانهای مختلف، برای بخشهای گوناگون جهان می پردازد، و رادیو اروپای آزاد، و رادیو آزادی (هر دو توسط سیا تاسیس یافت) که در ایام جنگ سرد به ترتیب برای اروپای شرقی و اتحاد شوروی برنامه پخش می کرد. دولت ریگان رادیو مارتی و تلویزیون مارتی را به آنها اضافه کرد، که پیامهایش را معطوف به کوبا می کند، و کلینتون در ۱۹۹۴ اجازه رادیو آسیای آزاد را صادر نمود. USIA همچنین برنامه های مبادله فرهنگی گوناگونی را ترتیب

می‌دهد که مسافرت ورزشکاران، هنرمندان، هنرپیشگان، موسیقیدانان و محققان آمریکائی به خارج را حمایت می‌کند و نیز مسافرت به ایالات متحده توسط رهبران سیاسی خارجی، دانشجویان و آموزشگران جهت دیدارهای مطالعاتی و سایر منظورهای آموزشی را تدارک می‌بیند.

اطلاعات و برنامه‌های فرهنگی با این انتظار دنبال می‌گردد که ارتباطات ویژه می‌تواند تصویر مطلوب تری از آمریکا را در جهان ارائه دهد. بهرحال، نظرات در این خصوص، درباره مناسب بودن و تاثیر دیپلماسی عمومی به عنوان یک ابزار سیاسی، متفاوت می‌باشند. آیا چنین کوششهایی باید فقط به منظور تامین اطلاعات باشند؟ آیا باید دیپلماسی عمومی جداً در پی ترویج فرهنگ و ارزشهای آمریکایی باشد؟ آیا باید این امر آگاهانه پیوند پیدا کند با مبارزات سیاسی که ایالات متحده در آن درگیر می‌گردد؟

در عمل هر نقشی در یک زمان یا زمان دیگر غلبه داشته است. USIA قویاً حامی سیاست سبندی ضد کمونیستی در سالهای ۱۹۵۰ بود، کوشید مداخله آمریکایی جنگ ویتنام را توجیه نماید. دولت کارتر سعی کرد تا تاکید را معطوف به برنامه‌های مبادله فرهنگی سازد. که «احساسات همکاری کننده بیشتری را دریافت داشت» وقتی مقایسه شود با فعالیتهای اطلاعاتی که «تصویری از یک موضع مقابله جویانه را دارند» (آدلمان ۱۹۸۱).

بهرحال، ریگان بزودی بجانب مقابله روی آورد، لذا USIA شدیداً کوشید تا سیاستهای ایالات متحده در خارج را ترویج کرده و در «جنگ افکار» با دشمنان کشور درگیر شود، چارلز زد ویک<sup>۱</sup>، رئیس USIA طی دولت ریگان، با غرور خاطر نشان ساخت «تنها جنگی که ایالات متحده طی چهار دهه گذشته جنگیده، جنگ تبلیغاتی بوده است.» اما آن رهیافت جسورانه «گفتن داستان آمریکا برای جهان» شعار USIA - برنامه‌های فرهنگی و مبادله سازمان را سیاسی کرد (وایسمان ۱۹۹۲؛ همچنین نگاه کنید به مالون<sup>۲</sup> ۱۹۸۵). تنش بین این دو جنبه ماموریت USIA - یکی با جهت گیری سیاسی، و دیگری بدون آن - هرگز حل نشده است.

موضوع نقشهای دوگانه USIA بار دیگر در زمان دولت بوش ظاهر گردید، چون اضطراب بودجه ای این نگرانی را تجدید کرد که چگونه به بهترین نحو افکار و آرمانها آمریکائی را با استفاده از رسانه رادیویی ترویج نمود (الیوت ۱۹۹۰ - ۱۹۸۹). ناتوانی آشکار USIA در جهت دادن مجدد برنامه ریزی اش به هدف ترغیب روند تغییر دمکراتیک که در اروپای شرقی جریان داشت، سبب بالا رفتن ابروها گردید - رئیس USIA بروس گلب<sup>۳</sup> بدفاع از سازمان پرداخت:

<sup>1</sup> Charles Z. Wick

<sup>2</sup> Weissman & Malone

<sup>3</sup> Bruce Gelb



«فرصت‌ها دارند می‌شکوفند، نه تنها در اروپای شرقی، بلکه در اکناف جهان». او با شگفتی اعلام کرد «ولی منابع ما دارند کم می‌شوند». دیگران بی‌حالی و سستی بوروکراتیک، منجمله بی میلی به ترک افکار سنتی جنگ سرد را، به عنوان نیروی بازدارنده‌ای دیدند که مانع استفاده بهتر ایالات متحده از قابلیت‌های دیپلماسی عمویش می‌گردد (بلاک برن ۱۹۹۲؛ مک کارتنی، ۱۹۹۰).

بی تحرکی بوروکراتیک، فشارهای کنگره، و بی علاقه‌ی ریاست جمهور تردیدهایی را در خصوص آینده USIA ایجاد کرده، علاوه بر آن، کنگره جمهورخواه بودجه امور خارجی را نشانه رفته است، که شامل هرس کردن قابل توجه بودجه دیپلماسی عمومی می‌شود. در همین حال دولت کلینتون رادیوی اروپای آزاد و رادیو آزادی را وادار ساخت که با صدای آمریکا یکپارچه شوند و از مونیخ، آلمان، که از ۱۹۵۰ در آن قرار داشتند به پراگ بروند، جائیکه جمهوری چک به آنها کمک خواهد کرد.

حتی اگر توافق برسر طبیعت و نقش دیپلماسی عمومی ممکن باشد، ارزیابی تأثیرش دشوار می‌باشد. طی تظاهرات کارگری لهستان در ۱۹۸۰، اتحاد شوروی انتقاد کرد که برنامه‌های رادیویی آمریکا که برای لهستان پخش می‌شود «تحریک کننده و اغوا کننده می‌باشد و هدفشان ایجاد احساسات غیر دوستانه میان مردم لهستان نسبت به اتحاد شوروی است» (نقل شده در آدلمان ۱۹۸۱). آیا این شکایات ثابت می‌کند که چنین برنامه‌های رادیویی منافع آمریکا در لهستان را تأمین می‌کرد؟ یا در عوض، آیا منافع آمریکا - یعنی جلوگیری از تخریب روابط با اتحاد شوروی - بدان سبب آسیب نمی‌دید؟ اگر تشخیص در این مورد مبهم بنظر می‌آید، مورد قبلی چنان نبود. در ۱۹۵۶ مبارزان آزادی مجاری در طغیان علیه سلطه شوروی پیامهایی از رادیو اروپای آزاد دریافت می‌داشتند که حکایت داشت کمک آمریکا در راه است - که هرگز نیامد.

حتی برنامه‌های مبادله، که بخشی از دیپلماسی عمومی هستند ظاهراً نتایج نامعلومی دادند. گرچه شاید یک ربع میلیون نفر از محققان و آموزگاران در برنامه مشهور فولبرایت شرکت کرده‌اند، اما از جمله برخی از منتقدان خارجی پرسروصدای آمریکا نیز از کشور تحت معاضدت حکومت ایالات متحده آمریکا دیدار کردند.

«برای بیش از چهار دهه، مأموران دیپلماسی عمومی..... بطور متقاعد کننده‌ای خودشان را به عموم در ایالات متحده به عنوان نیروهای ضربه زننده» در جنگ عقاید «جنگ سرد تصویر کردند» (بلاک برن ۱۹۹۲). با جنگ سرد که اینک به تاریخ پیوسته، برای چهاردهه بعد چه چیزی هست؟

آنهانی که نسبت به USIA احساس همدردی دارند سابقه اش را یکی از «توفیقات قابل ذکر» می‌بینند (بلاک برن ۱۹۹۲) و از این‌روی، بدون شگفتی، از ماموریت‌های جدید برای سازمان در جهان نو پشتیبانی می‌کنند..... دیگران ربط مستمر را در ماموریت قدیم می‌بینند. از این روی یک تحلیلگر موافق به انتقادات چنین پاسخ داد: «کسانی که اعتبار و اهمیت دیپلماسی عمومی را انکار می‌کنند ظاهراً باور دارند که امتیازات شیوه زندگی آمریکایی، ارزشها و نهادهایش آنقدر خود بخود آشکار است که نیازی به ترویج خاص نیست. آنها همچنین فکر می‌کنند آینده نهادهای دمکراتیک آنقدر مطمئن و ایمن است که کوشش بخصوصی جهت تقویت آنها ضروری نیست» (لاکوئر<sup>۱</sup> ۱۹۹۴). وی همچنین اصرار دارد که دیپلماسی فرهنگی در مفهوم گسترده اش که شامل رقابت‌های تکنولوژیک پیشرفته برای مخاطبین جهانی می‌باشد، در مقایسه با رهیافتهای سنتی دیپلماتیک و نظامی نسبت به مسائل و موضوعاتی که ایالات متحده اینک در نظم (بی نظمی) نوین جهانی با آن روبرو است، مهمتر شده است. «همیشه جانی برای دیپلماسی خواهد بود، ولی در شکل کنونی عمده‌تاً یک میراث قرن هیجدهمی است که شدیداً نیاز به تفکر مجدد و شکل‌گیری دوباره دارد. محدودیت قدرت نظامی و اقتصادی نیز اخیراً آشکار گشته است، لذا برچیدن ابزار باقیمانده سیاست خارجی آمریکا [دیپلماسی عمومی] در این زمان بیش از اندازه احمقانه بنظر می‌رسد» (لاکوئر ۱۹۹۴).

### کمک اقتصادی

از زمان جنگ جهانی دوم ایالات متحده بیش از ۲۸۰ میلیارد دلار کمک اقتصادی خارجی - وام و کمک بلاعوض - در اختیار سایر کشورها قرار داده است. (جدول ۱-۵) این مبلغ هنگفتی است ولی بهیچ معیاری بمعنای «عانه» عظیمی نیست که در ذهن عمومی نسبت به کمک خارجی جای گرفته است. بطور میانگین، این مبلغ در حدود سالی ۶ میلیارد دلار است، که اساساً کمتر مبلغی است که آمریکاییان در هر سال خرج سیگار و نوشابه‌های الکلی یا سرگرمیهای جاری می‌کنند. به دلار ثابت (غیر تورمی)، مبلغ کمکی که امروز داده شده شدیداً کمتر از چهل سال قبل است. در ۱۹۴۹ به تنهانی، ایالات متحده (به دلار ۱۹۹۴) بیش از ۵۰ میلیارد دلار تامین کمک نمود، بیشترش به شکل کمکهای طرح مارشال جهت بازسازی اروپای غربی (گزارش هفتگی فصلی کنگره، ۱۷ دسامبر ۱۹۹۴، ص ۳۵۶۸). و بیشتر کمکهای خارجی (نظامی و بهمان نسبت اقتصادی) «وابسته» است به خرید کالاها و خدمات از ایالات متحده.

یعنی کمک به افزایش فعالیتهای اقتصادی در داخل آمریکا، در همان حال نیز کمک به بهبود دورنمای اقتصادی و تجاری در کشورهای دریافت کننده.

اصلاً چرا کمک خارجی بدهیم؟ واقعگرایی و آرمانگرایی -- دیدگاههای رقیب از سیاست بین المللی و سیاست خارجی که به تفصیل در فصل ۳ مورد شناسائی قرار گرفت- پاسخهای متفاوتی را ارائه می دارند. "برای بیشتر واقعگرایان، کمک توسعه [کمک خارجی بمنظور کمک به توسعه اجتماعی - اقتصادی] ابزاری است مورد استفاده دولتها جهت کمک به حفظ وضع موجود سیستم بین المللی..... کشورهای ثروتمند تامین کمک می نمایند چون با انجام آن وضعیت کشورها کمک دهنده را در اقتصاد جهانی بهبود می بخشد..... دولتهای غنی به دولتهای فقیر کمک می کنند، تا آنها موافقت نمایند نسبت به هنجارها و قواعد رفتار بین المللی که توسط دولتهای غنی و قدرتمند نهاده شده است" (تیش و والاس<sup>۱</sup> ۱۹۹۴). پس، از این منظر واقعگرایی سیاسی، کمک خارجی یک وسیله سیاسی است که منافع سیاست خارجی کشور کمک کننده را تقویت می کند.

آرمانگرایان از سوی دیگر، «نگرانیهای سیاسی و امنیتی کشورهای کمک کننده را مورد قبول قرار داده ولی به این نگرانیها به عنوان تنها عامل تعیین کننده روابط بین دولتها نظر نمی افکنند.» برای آرمانگرایان، نگرانیهای انسانی مهمتر از ملاحظات استراتژیک جغرافیایی است. "دولتهای غنی کمک اقتصادی میدهند زیرا امکان آن را دارند".

#### جدول ۱-۵ هزینه های کمک اقتصادی خارجی

(وامها و کمکهای بلاعوض)، ۱۹۹۳ - ۱۹۴۶

(بیلیون دلار بنا به سال مالی)

|       |                                     |
|-------|-------------------------------------|
| ۱۲/۵  | دوره امداد بعد از جنگ (۱۹۴۶-۱۹۴۸)   |
| ۱۸/۶  | دوره طرح مارشال (۱۹۴۹-۱۹۵۲)         |
| ۲۴/۱  | دوره قانون امنیت متقابل (۱۹۵۳-۱۹۶۱) |
| ۲۳۲/۶ | دوره قانون کمک خارجی (۱۹۶۲-۱۹۹۲)    |
| ۲۸۲/۳ | جمع کل<br>بیلیون دلار               |

یاد آوری: - اعداد به جمع بدهی اضافه نمی شود بخاطر مفاهیم متفاوت گزارش کردن در دوره های پیش و بعد از ۱۹۵۵

منبع: گرفته شده از وامها و کمکهای بلاعوض خارجی ایالات متحده و کمک از سازمانهای بین المللی تکالیف و اجازه وام، ۱ ژوئیه ۱۹۴۵ - ۳۰ سپتامبر ۱۹۹۳ (واشنگتن، دی سی. آژانس عمران بین المللی، ۱۹۹۴) ص ۴.

<sup>1</sup> Tisch & Wallace

بر طبق نظر آرمانگرایانه، «کمک توسعه هم بسود کمک دهنده است و هم کمک گیرنده زیرا ثبات بین المللی را افزایش داده و، بنابراین، فرصتهای عظیم تری را برای رشد و رفاه اقتصادی ایجاد می‌کند..... زندگی مردمان فقیر می‌تواند با گذشتن از نگرانیهای تنگ نظرانه دولتی، و جایگزین کردن آنها با اهداف جهانی» بهبود یابد (تیش و دالاس ۱۹۹۴).

در عمل، برنامه‌های کمک خارجی آمریکا آمیخته‌ای است از تصورات و انگیزه‌های واقعگرایانه و آرمانگرایانه، کمکی که آمریکا فراهم می‌کند در سه مقوله اصلی قرار می‌گیرد: کمک توسعه، وجوه حمایت اقتصادی، و غذا برای صلح. حمایت اضافی از طریق عضویت در سازمانهای وام دهنده چند جانبه تامین می‌شود، مانند صندوق بین المللی پول، بانک جهانی، و انجمن عمران بین المللی (IDA)، که به اصطلاح «روزنه وام سهل» بانک جهانی است.

وجوه حمایت اقتصادی Economic Support Funds (ESF) دلارهای اعطائی یا وام، به کشورهایی است که دارای اهمیت سیاسی قابل توجه برای ایالات متحده می‌باشند<sup>۱</sup> (نش). این منابع چندین منفعت سیاسی و امنیتی را تامین می‌کنند: «تقویت ثبات سیاسی، افزایش اصلاحات اقتصادی لازم برای توسعه دراز مدت، ترویج ثبات اقتصادی از طریق حمایت از بودجه و تراز پرداختها، و کمک به کشورهایی که اجازه می‌دهند ایالات متحده پایگاههای نظامی را در خاکشان حفظ کند» (زیمرمان<sup>۱</sup> ۱۹۹۳). وجوه حمایت اقتصادی (ESF) همچنین برای تقویت روند صلح خاورمیانه بکار رفت - مصر و اسرائیل بزرگترین دریافت کنندگان کمک اقتصادی از زمان موافقتنامه کمپ دیوید ۱۹۷۸ بوده اند، وقتی که ایالات متحده خودش را متعهد به پادشاهای اساسی مالی و تضمین - امنیتی نمود، که تقریباً نیمی از مجموع کیک کمک اقتصادی خارجی را به آن دو کشور اختصاص داد. تقریباً تمامی کمکهای مذکور از نوع وجوه حمایت اقتصادی است. قبل از آن، فیلی پین، تایلند، و ویتنام بزرگترین دریافت کنندگان ESF بودند (زیمرمان ۱۹۹۳).

کمک توسعه Development Assistance وام و کمکهای بلاعوض را جهت حمایت از توسعه اجتماعی و اقتصادی فراهم می‌آورد. کمک نوعاً از طریق پروژههای خاص تامین می‌گردد که مختص به اقدامات خاصی است، مانند بهداشت، آموزش و پرورش، کشاورزی، و توسعه روستایی. کمکهای امدادی در حوادث مصیب بار غالباً تحت عنوان کمک توسعه قرار می‌گیرند. در حالیکه وجوه حمایت اقتصادی در صدد پیش برد هدفهای سیاسی کوتاه مدت است، کمک توسعه متمرکز بر اهداف دراز مدت توسعه سیاست خارجی آمریکاست، ولی این دو اغلب با هم ارتباط تنگاتنگ دارند. آنگونه که یکی از تحلیلگران متذکر شد، «بقای اغلب هدفهای

<sup>۱</sup> Zimmerman

سیاسی و امنیتی ایالات متحده، شامل صلح، نهایتاً بستگی به مؤثر بودن کمک اقتصادی به عنوان یک وسیله توسعه دارد، نه به عنوان مابه-ازایی برای همکاری سیاسی امنیتی» (زیمرمان ۱۹۹۳).

کمک غذائی از طریق برنامه غذا برای صلح تأمین می‌شود، که عموماً به عنوان ۴۸۰ PL (قانون عمومی ۴۸۰) شهرت دارد که اشاره به قانون توسعه و کمک تجارت کشاورزی ۱۹۵۴ است، که آن را ایجاد نمود. آنگونه که در قانون مشخص شده، اهداف برنامه غذا برای صلح عبارتند از «افزایش صادرات محصولات کشاورزی ایالات متحده، مبارزه با گرسنگی و کمبود مواد غذایی، ترویج توسعه اقتصادی در کشورهای درحال رشد، و افزایش منافع سیاست خارجی ایالات متحده» (زیمرمان ۱۹۹۳). این برنامه، که در آن وزارت کشاورزی اکنون نقش عمده ای را ایفاء می‌کند، محصولات کشاورزی را براساس اعتبار می‌فروشد و کمکهای بلاعوض برای امداد اضطراری، برای ترویج توسعه اقتصادی، یا برای کمک به آژانسهای داوطلبانه امدادی را فراهم می‌آورد. جالب توجه اینکه ۴۸۰ PL به مقبولیت این فکر در کنگره کمک کرد که فروش محصولات، تشکیل دهنده نوعی از کمک است، که تأکید بعدی بر فروش تسلیحات نظامی را برای کمک به سایر کشورها امکان پذیر ساخت (لوشر<sup>۱</sup> ۱۹۷۷). هزینه برنامه غذا برای صلح جمعاً بمبلغ ۵۲/۷ بیلیون دلار تا ۱۹۹۳ بود یا در حدود یک پنجم همه کمکهای اقتصادی اعطا شده از زمانی که ۴۸۰ PL تصویب شد.

## چکیده ۲-۵

### همکاری همه جانبه اقتصادی با روسیه و

### سایر کشورهای تازه استقلال یافته

از ۱۹۹۰، جامعه بین المللی به بسیج کمک اقتصادی برای روسیه و سایر [کشورهای جدید الاستقلال] در مقیاسی بی‌نظیر از زمان طرح مارشال برای بازسازی اروپا در پایان جنگ جهانی دوم پرداخته است، در ۱۹۹۳، ایالات متحده و سایر اعتبار دهندگان دو جانبه، قریب ۱۵ بیلیون دلار پرداختهای بهره و اقساط بدهی روسیه را مجدداً زمان بندی کردند..... گروه هفت کشور صنعتی همچنین بیشتر از ۱۲ بیلیون دلار کمک مالی دو جانبه را فراهم کردند. از آن زمان بعد، روسیه همچنین مبلغ ۴ بیلیون دلار از صندوق بین المللی پول دریافت داشته است.....

<sup>1</sup> Louscher

بانک جهانی اعطای وامی بالغ بر ۳ بلیون دلار به روسیه را تایید کرده است عمدتاً جهت حمایت از اصلاح و بازسازی بخش خاص اقتصادی (۱ بلیون دلار برای بازسازی و بهبود چاههای نفت). شرکت مالی بین المللی بانک جهانی که به واحدهای بخش خصوصی وام می دهد، تعهد پرداخت ۱۱۵ میلیون دلار به پروژه هایی را در روسیه کرده است.

بانک اروپایی ترمیم و توسعه، که از سال ۱۹۹۱ آغاز به فعالیت کرد برای کمک به کشورهای کمونیست سابق، تعهد ۹۸۰ میلیون دلار وام به روسیه را کرده است. در ۸ ژوئن ۱۹۹۴ روسیه موافقتنامه ای را با سازمان همکاری و توسعه اقتصادی جهت تامین راهکارهای سیاسی و کمک فنی در زمینه امور اصلاح ساختاری مانند سیاست و قانون رقابت امضاء کرد.

منبع: مرسله ۵ وزارت امور خارجه ایالات متحده (۲۹ دسامبر ۱۹۹۴) ۸۴۹.

سازمانهای چند جانبه وام دهنده همچنین کانالی هستند برای کمک ایالات متحده به سایر کشورها. از سالهای ۱۹۷۰ ایالات متحده پروژههای عظیم زیربنایی (تسهیلات اساسی و شبکه راهها و سیستمهای آبیاری منطقه ای) را به موسسات چند جانبه واگذار کرده است. همچنین به آنها جهت تامین کمکهای بیشتر به روسیه و سایر کشورهای تازه استقلال یافته نگریسته است (نگاه کنید به چکیده ۲-۵). یک مزیت بزرگ کمک هدایت شده چند جانبه این است که ایالات متحده نباید به تنهایی مسئولیت تعیین معیارهای دشوار اقتصادی که کشورهای دریافت کننده باید تامین کنند تا واجد شرایط حمایت چند جانبه گردند را بدوش بگیرد.

کمک از موسسات چند جانبه به سوی کشورهای دریافت کننده مسلماً، کمتر با شرایط سیاسی همراه است تا کمک دو جانبه (اگر چه آنگونه که در فصل ۷ خواهیم دید، شرایط اقتصادی نوع نخست غالباً شاق و دشوار است)، ولی آنچه برای دریافت کنندگان یک مزیت است ممکن است زیانی باشد برای آنان که تامین اعتبار می کنند. کمک خارجی برای مدتهای دراز در کنگره نامقبول بوده است، و کمک به موسسات چند جانبه یقیناً نامقبول ترین همه است، بخاطر این احساس، که سخاوت این موسسات به آسانی در دسترس کسانی قرار می گیرد که با ایالات متحده مخالفت می کنند.

این توصیف از انواع اصلی کمک اقتصادی خارجی بخودی خود نشان میدهد که قدرت و اصول هر دو شالوده این ابزار قدیمی سیاست خارجی میباشند. نگاهی مختصر به اینکه چگونه از زمان جنگ جهانی دوم این وسیله مورد استفاده بوده، پرتو روشنتری به این نظر می افکند.

## کمک اقتصادی خارجی: شمای مختصر تاریخی

چنانکه قبلاً یادآور شد، نخستین کوشش عمدهٔ زمان صلح جهت بهره برداری از کمک خارجی به عنوان ابزار سیاست خارجی، طرح جالب توجه و موفق مارشال بود، که رسماً به عنوان برنامه بهبود اروپا معروف است. طرح مارشال که هدفش معطوف به کشورهای اروپای غربی جنگ زده بود، سرمایه آمریکا را جهت بازسازی زیرساختهای اقتصادی، اجتماعی، و سیاسی جوامع اروپایی بکار برد، به این امید که بازسازی، بازاری برای تولیدات آمریکا و تقویت توانایی اروپا جهت مقاومت در برابر خرابکاری کمونیست ها باشد. بعدها، پس از آغاز جنگ کره، تاکید از بازسازی متوجه به سدبندی شده و از اروپا به آسیا انتقال یافت. قانون امنیت متقابل بصورت قانون حاکم برای کمک خارجی در ۱۹۵۳ درآمد، خود عنوان به تنهایی نگرانی مهم ایالات متحده را در دوره بعد از طرح مارشال منعکس می سازد.

طی سالهای ۱۹۶۰ معلوم بود که ترقی اقتصادی و اجتماعی نگرانی غالب بسیاری از کشورهای نوظهور جهان سوم (بعداً دنیای جنوب نیز خوانده شد) است - نه جنگ سرد که نیروی محرک اولیه در پشت هر کمکی بود. صعود کاسترو به قدرت در کوبا نشان داد که امنیت و ترقی اجتماعی و اقتصادی نگرانیها و مسائل مانع الجمع نیستند، بلکه مورد اخیر اهمیت فزاینده تری دارد. قانون کمک خارجی، که جایگزین قانون امنیت متقابل در ۱۹۶۱ گردید، AID را به عنوان آژانس اداره کننده برای کمک اقتصادی بوجود آورد. اینک به بودجه توسعه و کمک فنی تاکید بیشتری می شد تا به کمک دفاعی، و اتحاد برای ترقی به هدف حمله به انقلاب در حال نضج و کمونیسم در نیمکره غربی تنظیم و طراحی شد. تفکر غالب این نبود که کمک منجر به منافع سیاسی مستقیم برای ایالات متحده می شود بلکه، در عوض، اینکه کمک به توسعه اقتصاد کشور دریافت دارنده می نماید. انتظار آن بود که حکومتهای باثبات دموکراتیک در شرایط توسعه اقتصادی ظاهر شوند، که صرف وجودشان روابط صلح آمیز و همکاری کننده بین کشورها را تضمین خواهد کرد. این استدلال و منطق پیچیده جزئی از میراث روشنفکری است که تفکر جاری را نیز درباره صلح دموکراتیک قوام می بخشد که مادر فصل ۳ بحث کردیم (همچنین نگاه کنید به فرانک و بایرد ۱۹۷۵).

درست در زمانی که دگرزنیهای توسعه سیاسی بظهور رسیدند تا توضیح دهند که چرا کمک خارجی در دراز مدت به نفع ایالات متحده است - ملاحظات جنگ سرد - شامل جنگ ویتنام - غلبه اش را بر اختصاص حقیقی کمک اقتصادی خارجی در سالهای ۱۹۶۰ استمرار بخشید. تا پایان این دهه ۷۰ درصد همه کمکهای اقتصادی ایالات متحده متوجه آسیا و خاور نزدیک بود.

با خاتمه جنگ ویتنام تفکر رسمی درباره کمک خارجی جهت جدیدی بخود گرفت، چون توجه اینک معطوف به رفع محرومیتی بود که صدها میلیون نفر در سراسر جهان در آن بسر می بردند. کمک توسعه از پروژه‌های زیربنایی اجتماعی به برنامه هایی بمنظور برآوردن نیازهای اساسی مردم تغییر یافت. تا حدی تصمیم مذکور ارتباط داشت به نگرانی رو به افزایش کنگره که اختصاص کمک را به رعایت حقوق بشر در کشورهای در حال رشد پیوند داد که جهان سوم را تشکیل می دادند.

دیدگاه «نیازهای اساسی»، انتقادی بود از تئوریهای توسعه اقتصادی که استدلال می‌شد که منافع توسعه اقتصادی، «به پایین چکه خواهد کرد» و محتاجان از آن نیز منتفع خواهند شد. اما وضعیت مورد نظر بندرت روی داد؛ «دوگانگی Dualism» خصیصه بیشتر جوامع در حال رشد است - با یک بخش مدرن و در حال رشد و یک بخش سنتی و ایستا. تعهدی به برآوردن نیازهای اساسی مردم نیز از امتیازی سیاسی برخوردار بود که بدبختی و رنج جهان فقیر را مستقیماً بعهده خود کشورهای در حال رشد می گذاشت. در حالیکه بسیاری از رهبران جهان سوم ترجیح می دهند که سرزنش را به جای دیگری نسبت دهند، با اظهار اینکه مشکلات آنها ناشی از نابرابری ذاتی بین جهان غنی و ملتهای فقیر است که ساختار سیستم سلسله مراتب بین المللی، آن را همیشگی می‌کند. در حالیکه، دیدگاه نیازهای اساسی انسانی ملامت را متوجه داخل می‌کرد.

با انتخاب رونالد ریگان در ۱۹۸۰ انگیزه اصلی کمک خارجی بسوی تمرکز دقیق تر بر منافع امنیتی آمریکا برگشت - نیازهای اساسی انسانی، که از کمک توسعه تامین می‌شد، عقب نشست و جای خود را به استفاده از وجوه حمایتی اقتصادی برای امتیازات سیاسی کوتاه مدت داد، مانند ثبات سیاسی و ترویج اصلاح اقتصاد کلان. شالوده فکری این تغییر، باوری بود که جهت گیری رفاهی رهیافت نیازهای اساسی انسانی، "مستقیماً رشد اقتصادی پایدار و گسترده تری را برنینگیخته بود" (زیمرمان ۱۹۹۳). در همین حال، دولتهایی مانند گواتمالا، السالوادور و پاکستان، که خودشان را در خط مقدم دکترین ریگان می دیدند، سهم بزرگی از کمک ESF را دریافت داشتند.

مورد پاکستان کمی مشکل و پردردسر بود، چون اصلاحیه سیمنگتون به قانون کمک خارجی در اواخر ۱۹۷۰، کمک بیشتر به آن کشور را ممنوع می ساخت تا زمانی که برنامه سلاحهای هسته‌ای را دنبال می نمود. دولت ریگان این ممنوعیت را نادیده گرفت و با استفاده از رویه معمول: «تایید کرد» که شواهدی در دست نیست که پاکستان درصدد تولید سلاحهای



هسته‌ای باشد. زمانی که جنگ پنهانی علیه نیروهای روسیه و افغانستان خاتمه یافت، دولت بوش آن تاییدیه را صادر نکرد و کمک به پاکستان خاتمه یافت.

دولت ریگان همچنین درصدد آن بود (بنحو ناموفقی) که اختصاص کمک خارجی ایالات متحده را با رفتار رای دادن کشورهای جهان سوم در سازمان ملل متحد مرتبط سازد (اقدامی که مجلس نمایندگان تحت کنترل جمهوریخواهان دوست دارد که احیاء کند). بطور مشابهی، ملاحظات استراتژیک موجب اقدام جاه‌طلبانه ابتکار حوزه کارائیب (Caribbean Basin Initiative) (CBI) شد. این برنامه با کاهش تعرفه‌ها و ایجاد مشوقات مالیاتی در ۱۹۸۴ بمرحله اجرا درآمد با این امید که رشد صنعت و تجارت را در آمریکای مرکزی و کارائیب افزایش دهد، به عنوان شیوه‌ای جهت از میان بردن شرایط ناگوار اقتصادی که در آن انقلابیون مارکسیست رشد می‌کنند.

رهیافت مبتنی بر بازار نسبت به مشکلات سیاسی که در CBI تجسم داشت به نحو شدیدی مشخصه کوششهای کمک ایالات متحده در سالهای ۱۹۸۰ و بعد از آن است. مثلاً، "خصوصی‌سازی" هدف اصلی رهیافت دولت کلینتون نسبت به روسیه و اوکراین بود. برنامه‌های کمک فنی و کارآموزی، حمایت برای تحول به دموکراسی، کمکهای انساندوستانه و غذایی، و کمک به برچیدن سلاحهای تخریب وسیع نیز بصورت بخشی از مجموعه کمک عظیم اعطا شده توسط دولتهای بوش و کلینتون درآمد.

کمک به خصم جنگ سرد آمریکا، در ۱۹۹۱ شروع شد، وقتی که ائتلافی از دو حزب در کنگره ۴۰۰ میلیون دلار کمک به روسیه برای برچیدن و انبار کردن سلاحهای هسته‌ای شیمیایی اش را تصویب کرد. یکسال بعد قانون حمایت از آزادی، اعطای ۴۲۵ میلیون دلار کمک به اتحاد شوروی سابق را اجازه داد. در ۱۹۹۳ مبلغ ۲/۵ بلیون دلار دیگر برای روسیه و اوکراین اجازه داده شد در ۱۹۹۴، ۱/۲۵ بلیون دلار بیشتر به آن اضافه شد (فلیکنر<sup>۱</sup> ۱۹۹۵ - ۱۹۹۴، ۱۴-۱۳). از اینروی، طی مدت کوتاهی، خصمهای سابق به مصرف سهم بزرگی از بودجه کمک خارجی کاهش یافته، پرداختند. در سال مالی ۱۹۹۴، روسیه، کشورهای جدید الاستقلال و اروپای شرقی ۱۹ درصد بودجه کمک اقتصادی خارجی را دریافت نمودند (گزارش هفتگی فصلنامه کنگره، ۱۷ دسامبر ۱۹۹۴، ص ۳۵۶۸).

تأمین کمک به دشمنان سابق، جزئی از میراث آرمانگرایانه آمریکاست، که تاریخ جاری ترویج دموکراسی نزد دشمنان شکست خورده جلوه‌ای از آن است. آنگونه که در فصل ۳ دیدیم. حتی وضعیت فوق العاده روسیه و دیگران در بلوک شوروی سابق سبب ممانعت از این حمایت

نگریدید. «بسیاری از مقامات عمومی با رهبران جدید روسیه و اوکراین همنوایی داشتند چون با وظایف دشوار ترغیب دموکراسی و اجرای مؤثر اصلاحات مواجه بودند، و مرجح تر این بود که مخاطره ضایع شدن چندین بلیون دلار را بپذیرند تا اینکه آنها شکست را تجربه کنند و شکست را به فقدان حمایت آمریکا منسوب سازند» (فلیکتر ۹۹۵ - ۱۹۹۴). بهر حال، در میانه دوره کلینتون، درباره مؤثر بودن مساعی کمک ایالات متحده پرسشهای زیاده‌تری مطرح شد، که تا حدودی بواسطه نارضایتی عمومی از کمک خارجی به عنوان یک وسیله سیاسی‌بود. در پی اجلاس سران در سپتامبر ۱۹۹۳ بین کلینتون و یلتسین، توجه شدیداً معطوف بجانب انگیزه‌ها و اقدامات تجاری و سرمایه‌گذاری گردید و از اعطای کمک مستقیم به اتحاد شوروی سابق دور شد.

چون حمایت از کمک روسیه کاستی را تجربه کرد، برنامه کمک خارجی بطور کلی در معرض تصمیم جدیدی قرار گرفت. مشاور امنیت ملی کلینتون خاطرنشان ساخت که برنامه‌های توسعه AID "چیزی بیشتر از سی و سه هدف مختلف را در نظر داشته بودند؛" باوجود این، اساس ضد کمونیستی برنامه‌های کمک، محسوس و هویدا بود. کشورهای دریافت‌کننده کمک بطور قابل درکی نگران بودند که با پایان جنگ سرد آن حمایت محدود برای کمک خارجی ناپدید شود. بسیاری که در گذشته متکی به وجوه حمایت اقتصادی و کمک نظامی بودند بخصوص با کاهش‌ها و توزیع مجدد آن ضربه سختی خوردند. برخی از فقیرترین کشورهای جهان نیز شاهد سقوط کمک دریافتی‌شان شدند. در داخل، در همین حال، آنهایی که زمانی از کمک خارجی حمایت می‌کردند، شاید با بی میلی، اینک ابراز تردید می‌کردند که آیا ادامه آن هنوز خردمندانه است، واضح است که آینده این وسیله مؤثر سیاست خارجی آمریکا نامعلوم است.

### در جستجوی اساسی منطقی:

#### کمک اقتصادی خارجی در جهان بعد از جنگ سرد

کنگره، همانطور که قبلاً یادآوری کردیم، مدتهای مدید نسبت به کمک خارجی و تأثیرش هم در مورد سیاست خارجی آمریکا و هم در مورد توسعه کشورهای دریافت‌کننده مظلون بوده است. هنگامی که دولت ریگان خواست تا اقتصاد کشورهای آمریکای مرکزی را با استفاده از کمک خارجی به عنوان بخشی از استراتژی بزرگتر مقابله با شورشی‌های چپ‌گرایانه در منطقه ثبات بخشد، منتقدان کنگره ای، استدلال کردند که کمک خارجی در جهت نامناسبی معطوف است. در عوض آنان اصرار ورزیدند که کمک جهت تشدید اصلاح اساسی

اجتماعی و سیاسی بکار رود تا وضع تعداد بیشتری از محرومین در منطقه بهبود یابد، به عنوان وسیله‌ای که مانع از جاذبه نیروهای سیاسی چپ‌گرا گردد (سولیوان ۱۹۸۹).

اختلاف عقاید متجلی در این مورد، بنیادی می‌باشد، چون به پیوند پیچیده بین اقتصاد و سیاست، بین توسعه اقتصادی و توسعه سیاسی بر میگردد، که غالباً به صورت اختلافات حزبی و ایدئولوژی است، چون شواهد متقاعد کننده اندکی وجود دارد که یک استدلال را درست و دیگری را غلط دانست. از این‌روی نماینده مجلس نمایندگان میچ مک کونل<sup>۱</sup> (جمهوریخواه - کنتاکی) - یک عضو اکثریت جدید جمهوریخواه در کنگره مصمم به حذف و پیرایش در برنامه کمک - می‌توانست بدون واژه بگوید که «با هر معیاری، حقیقت اینست که غالب کشورهای فقیر هنوز فقیر هستند، و این عمدتاً بخاطر عملکردها و سیاستهای کشور میزبان است.»

چگونگی اصلاح یا در واقع، حفظ برنامه کمک، سبب بحث شدیدی در اواخر دولت بوش گردید و در اوائل سالهای دوره کلینتون، بحثهای مشابهی در سایر کشورهای کمک کننده نیز روی داد (هفت). اهداف مورد قبول که به کمک اقتصادی و نظامی خارجی حیات تازه ای می‌داد شامل کاهش فقر، توسعه انسانی، پیشرفت موسسات خصوصی، تقویت نقش زنان، و ترویج حکومت دموکراتیک و حقوق بشر بودند (بانک جهانی ۱۹۹۳).

در اواخر ۱۹۹۳ اولویتهای دولت کلینتون پدیدار شد، چون دولت بسوی توسعه وسیع به عنوان شق ثانوی نسبت به سدبندی پیش رفت. در سخنانی برابر شورای توسعه ماوراء دریاها، یک سازمان خصوصی مستقر در واشنگتن برای برنامه ریزی سیاسی، آنتونی لیک یادآور شد که «پایان جنگ مارا وامی دارد که نگاهی نوبه جهان در حال رشد بیفکنیم. سیاست گذاران آمریکا دیگر نمی‌توانند تصور نمایند که این کشورها به عنوان مهره های قابل تعویض در صفحه شطرنج ابرقدرت باشند. ما نیاز به عینکی نو و حتی فرهنگ لغات نوی داریم.» استراتژی توسعه گسترده بر طبق نظر لیک، در مورد این گروه از کشورها که اینک متفاوت از گذشته می‌باشند، معطوف به اهداف دموکراسی و نوعی از توسعه بازار است که هم از لحاظ سیاسی و هم از لحاظ محیط زیست پایدار باشند. با اعلام نتیجه گیری دولت «که برنامه های موجود کمک خارجی کهنه و پراکنده می‌باشند،» لیک همچنین قبول کرد که کماکان «یک دستور کار انساندوستانه نسبت به فقیرترین کشورها در اولویت خواهد بود و اینکه ضرورت‌های رفع منازعات باید جزئی از آن دستور کار باشد.» دولت سپس پیشنهاد کرد که قانون چند دهه قبل کمک خارجی توسط قانون جدیدی جایگزین گردد که بر شش هدف بمنظور تحقق برنامه

<sup>۱</sup> Mitch Mc Connell

توسعه وسیع دولت تاکید نماید: افزایش توسعه پایدار، دموکراسی، صلح، کمک انساندوستانه، رشد از طریق تجارت و سرمایه گذاری، و توسعه دیپلماسی (همچنین نگاه کنید به فصل ۱۲).

نقش کمک خارجی در سیاست خارجی آمریکا بعد از جنگ سرد نهایتاً بصورت جزئی از موضوع بزرگتری درآمد: چقدر در امور خارجی در مقایسه با اولیتهای داخلی باید خرج کرد، و چرا. به عبارت دیگر، چه تهدیداتی اینک وجود دارند که توجه و مصرف منابع ایالات متحده را می طلبد؟ هرج و مرج و جلوگیری از بحران به عنوان پاسخ پیشنهاد شدند.

وزیر امور خارجه وارن کریستوفر، معاون وزیر امور خارجه برای امور جهانی، تیموتی ویرث<sup>۱</sup> و مدیر AID بریان اتوود<sup>۲</sup> هم در جانبداری از حرکت جدید سخن گفتند. مثلاً، ویرث نابودی محیط زیست، فقر، بیماری و مهاجرت ناشی از جنگ داخلی را به عنوان «تهدیدات اولیه نسبت به امنیت بشری نام برد» اتوود عدم امنیت غذایی و رشد جمعیت را به عنوان تهدیدات دوگانه نسبت به امنیت و «عاملی اصلی در منازعه و هرج و مرج دانست که ما درباره آن شدیداً نگران می‌باشیم». و کریستوفر به کنگره گفت: «چالش دیپلماسی اینست که پیش بینی و جلوگیری از بروز بحرانهای آینده کند» رئیس جمهور کلینتون خود این نگرانیها را بازتاب داد هنگامیکه نسبت به مقاله تحریک آمیز روبرت کاپلان (۱۹۹۴) توصیف کننده فرسایش محیط زیست و منازعه در حال رشد در آفریقای غربی، اظهار نظر نمود که جلوگیری از وقوع مصایب مذکور، اساسی منطقی برای تداوم فعالیت و حضور ایالات متحده در دنیای جنوب می باشد - با کمک خارجی بصورت یک وسیه اولیه - زمینه برای جلوگیری، بر پایه حضور اندک ایالات متحده در خارج از کشور در جهان بعد از جنگ سرد، ایجاد می شود. اتوود مدیر AID استدلال نمود «آنچه من می‌خواهم عرضه کنم برنامه عملی برای جلوگیری است که هزینه اش برای مالیات دهندگان آمریکایی بسیار کمتر خواهد بود از کمک انساندوستانه که لازم می شود بعد از آنکه خیلی دیر است. هنگامیکه شما تصاویر تلویزیونی اطفال قحطی زده و ملت‌هایی را که در جنگ هستند می بینید، آن هنگام خیلی دیر است. در آن هنگام، خیلی دشوار و خیلی پرهزینه است که خسارات را جبران کرد».

جلوگیری از بحران، به عنوان شق ثانوی نسبت به سددندی و ورای برنامه کمک خارجی پیش می‌رود - مثلاً، گسترش سلاحهای هسته‌ای بخوبی در این مقوله قرار می‌گیرد. نه اینکه خواسته و محرک برنامه کمک خارجی کلاً بستگی به این پیشنهاد داشته باشد که هرج و مرج ناشی از دنیای جنوب و سایر جاها، تهدید اصلی نسبت به امنیت ملی آمریکاست. ولی در هر

<sup>۱</sup> Timothy Wirth

<sup>۲</sup> Brian Atwood

حال، همانند سایر جنبه‌های سیاست خارجی آمریکا که بعد از جنگ سرد به ظهور رسیده، خردمندی جلوگیری از بحران و مفهوم متصوره راجع به هرج و مرج، مصون از انتقاد نیستند. این رهیافت منعکس کننده خواسته‌ای آرمانگرایانه است که توجه را به تهدیدات فرامرزی نسبت به امنیت ایالات متحده معطوف می‌دارد که عملاً کمتر از چالش‌های دولت - مرکزی سنتی (واقع‌گرایانه) اهمیت دارد. یک کارمند سابق شورای امنیت ملی کلینتون این نگرانی را چنین برمی‌شمارد:

در دکترین امنیت ملی..... هرج و مرج مشکل معلومی است که عملاً درباره بخش اعظم امنیت ملی تأثیر مستقیمی ندارد. نه چیزی درباره وظایف یا ساختار نیروهای مسلح ایالات متحده. نه چیزی درباره روابط ما با قدرتهای بزرگ دیگر (بجز اینکه ما باید کار بیشتری بکنیم تا به مشکلات جهانی برسیم). نه چیزی درباره تحول دموکراتیک کشورهای کمونیست سابق (بجز این مفهوم که اغلب آنها بدرون ماریج و سببی کشانده میشوند).....

ولی در حقیقت، بسیاری مشکلات فومی، زیست محیطی و سایر مشکلات انسان دوسنانه از مرزها عبور می‌کنند، اما این دولت ملتها، با ارتش‌ها، حکومتها، قوانین و مسئولیتشان می‌باشند که نیروی مسلط در امور جهانی هستند و باقی خواهند ماند و از بالکان گرفته تا خاورمیانه و آسیا بزرگترین تهدید نسبت به صلح، جاه‌طلبی‌های دولت ملتها و رهبرانی است که نسبت به دموکراسی و قواعد رفتار بین‌المللی خصومت دارند. (روسنر<sup>۱</sup>، ۱۹۹۴، ۲۳)

این نظر عاری از عیب جوئی و انتقاد نیست، ولی به آسانی هم نمی‌توان آن را رد کرد. برنامه‌های کمک اقتصادی و نظامی خارجی ایالات متحده در شرایطی بوجود آمد و پایدار ماندند که درک و تصور از تهدید نسبت به منافع ملی آمریکا بطور گسترده‌ای مورد قبول مشترک بود. اختلاف شدید عقاید مشخصه بحث‌ها درباره مناسب بودن کمک خارجی به عنوان وسیله مواجهه و رفع آن تهدیدات بود ولی اهداف خودشان بندرت مورد مناقشه بودند. اینک قضیه دیگر آن نیست. اولویتهای خارجی و داخلی با هم رقابت می‌کنند. دلارهای مالیاتی که صرف جلوگیری از بحران در آسیا، آفریقا یا آمریکای لاتین می‌شوند دلارهایی هستند که دیترویت، شیکاگو، و لوس آنجلس نیز بدان نیاز دارند بدون یک اساس منطقی مجاب کننده - بدون درک تهدید که منجر به طرح مارشال در ۱۹۴۷ و اصل چهار در دو سال بعدتر گردید - کمک اقتصادی خارجی به عنوان ابزار سیاست خارجی آمریکا مورد حمله و آینده اش نامعلوم خواهد بود.

## کمک نظامی

کمک نظامی خارجی، مانند همتای اقتصادی‌اش، اینک یک وسیله استاندارد سیاست خارجی آمریکاست. بهر حال، در این مورد، واقعگرایی سیاسی که توجهش به قدرت و منفعت ملی است، شالوده منطقی غالب آن می‌باشد. با آغاز جنگ کره، اعطای کمک نظامی به سایر کشورها بصورت یک عنصر اساسی برنامه ریزی دفاعی و امنیتی جنگ سرد درآمد و وسیله‌ای مورد استفاده برای دنبال کردن چندین هدف امنیت ملی و سیاست خارجی<sup>(مشت)</sup>. فروشهای تجهیزات نظامی بعداً به کمکهای بلاعوض اضافه گردید، و سپس، فراتر از آن به عنصر عمده در برنامه های انتقال تسلیحات ایالات متحده تبدیل شد.

کمکهای بلاعوض و فروشهای نظامی خارجی علاوه و جوه حمایتی اقتصادی تشکیل مقوله وسیعی را می‌دهند که کمک امنیتی خوانده می‌شود، که اهداف چندگانه سیاست ایالات متحده را منظور دارد. اهداف مذکور توسط مدیر کل وزارت امور خارجه اچ. آلن هلمز<sup>۱</sup>، در گواهی‌ای در برابر کنگره در ۱۹۸۹ چنین بر شمرده شد:

• تقویت توانائی شرکای امنیتی ایالات متحده جهت بازداشتن و دفاع علیه تجاوز و بی ثباتی.

• حفظ پیوستگی و قدرت اتحادیه های ما.

• توسعه روابط سالم نظامی که پشتیبان استراتژی دیپلماتیک و تقویت نفوذ و حیثیت ایالات متحده باشد.

• افزایش ثبات منطقه ای.

• کمک به دسترسی به پایگاهها و تسهیلات نظامی در خارج، و در نتیجه حفظ قابلیت تحرک استراتژیک نیروهای ایالات متحده.

• تقویت اقتصاد کشورهای اصلی که در تلاش تعدیل بدهی سنگین، قیمت‌های سقوط کرده اقلام صادراتی، و تغییرات چشمگیر در محیط اقتصادی جهانی می‌باشند.

• تامین حمایت برای دموکراسیهای در حال ظهور و در عین حال دفاع از نهادهای دموکراتیک در سایر کشورها.

دو سال بعد، زمانی که ملت در پرتو پیروزی در دو جنگ سرد و جنگ خلیج فارس مسرور بود، معاون مدیرکل وزارت امور خارجه سینکلر مارتل<sup>۲</sup> اعلام داشت که عملیات طوفان صحرا «درستی جهت سیاسی‌ای را که ما در خصوص کمک امنیتی برای بیش از یک ربع قرن

<sup>۱</sup> H. Allen Holmes

<sup>۲</sup> Sinclair Martel

تعقیب می‌کردیم ثابت کرد» وی توضیح داد که بزرگترین دریافت کنندگان فروشهای نظامی خارجی حکومت ایالات متحده - اسرائیل، مصر، ترکیه، یونان، پرتقال و فیلیپین - بطور مستقیم یا غیر مستقیم اقدام جنگی علیه عراق به رهبری ایالات متحده را با تامین امکان دسترسی مستقیم به پایگاهها و فرودگاهها، اعزام سربازان، یا هماهنگ کردن استراتژی نظامی و سیاسی شان با ایالات متحده حمایت کرده بودند (هارتونگ<sup>۱</sup> ۱۹۹۲). تبعات نه چندان دقیق این نتیجه آن بود که سیاستها و برنامه های فروش تسلیحات آمریکا طی جنگ سرد، بعد از آن نیز ادامه خواهد یافت.

آنگونه که جدول ۲-۵ نشان میدهد، بیش از ۴۰۰ میلیارد دلار کمک نظامی ایالات متحده به سایر کشورها از زمان جنگ کره داده شده است (شامل فروشهای تجاری تایید شده توسط حکومت). آن رقم احتمالاً ممکن است محافظه کارانه باشد، زیرا مبتنی بر اطلاعات غیر طبقه بندی شده است.

از لحاظ تاریخی، برنامه کمک نظامی (MAP) به عنوان مکانیسم اصلی انتقال اقلام دفاعی، خدمات، و آموزش به کشورهای دیگر بکار رفته است. این کمک شکل کمکهای بلاعوض را گرفت، که به بازپرداخت از جانب دریافت کنندگان نیازی نبود. از نیمه سالهای ۱۹۷۰ برنامه بین المللی آموزش و کارآموزی نظامی، آموزش نظامی خارجی را اداره کرده است، که کارکنانش تا ۱۹۹۴ متجاوز از ۵۷۶۰۰ نفر بودند. در اوائل ۱۹۹۰ وزیر دفاع در گزارش سالانه اش به کنگره این برنامه را "یکی از مؤثرترین و کم هزینه ترین ابزار حکومت ایالات متحده توصیف کرد. سرمایه‌گذاری در آموزش و کارآموزی نظامی افراد نظامی کشورهای دوست شدیداً ظرفیت آن کشورها را برای دفاع از خودشان، به هزینه کمی برای مالیات دهندگان آمریکائی" تقویت می‌کند.

#### جدول ۲-۵ هزینه های کمک نظامی خارجی (و فروش ها)، ۱۹۹۴ - ۱۹۵۰ - به بلیون دلار

|        |  |
|--------|--|
| ۶۰/۱۶  | برنامه کمک نظامی (MAP) و وجوه پیوسته به MAP          |
| ۲/۱۶   | برنامه بین المللی آموزش و کارآموزی نظامی             |
| ۲۸۷/۱۶ | فروشهای نظامی خارجی (FMS) و موافقتنامه های ساخت FMS  |
| ۶۶/۱۵  | صادرات بازرگانی با مجوز تحت قانون کنترل صادرات اسلحه |
| ۶/۱۵   | اقلام دفاعی اضافی                                    |
| ۴۲۳/۱۸ | بلیون دلار   |
| جمع کل |  |

منبع: مأخوذ از فروشهای نظامی خارجی، فروشهای تجهیزات نظامی خارجی و حقایق کمک نظامی

(واشنگتن دی.سی. آژانس دفاعی کمک امنیتی، ۱۹۹۵)، ص ۲. بیعد

امروزه فروشهای نظامی خارجی (FMS) مهمترین برنامه انتقال تسلیحات ایالات متحده است. در دهه ای که به سال ۱۹۹۴ ختم شد، FMS مبلغی قریب ۱۳۹ میلیارد دلار، یا بیش از ۷۰ درصد، از کمک نظامی ایالات متحده بود (شامل فروشهای بازرگانی به کشورهای دیگر). حتی جالب‌تر اینکه فروشها طی این دوره دهساله از مجموع کل فروشها طی بیش از سه دهه گذشته بیشتر گردید، ۱۹۹۳ سال رکورد بود، با مبلغ ۳۲/۹ میلیارد دلار موافقتنامه‌های جدید. بیشتر فروشهای حکومت به حکومت نقدی می‌باشند، ولی وزارت دفاع ۴۴ میلیارد دلار اعتبار جهت خریدهای نظامی خارجی بین ۱۹۸۵ و ۱۹۹۴ فراهم کرد که اکثراً، باز پرداخت این بدهی‌ها به سهولت مورد چشم پوشی قرار گرفته است.

مصر و اسرائیل دو سوم اعتبارات فروشهای نظامی خارجی ایالات متحده را دریافت می‌کنند، و عملاً تمامی دیون آنها لغو شده است. این کشورها سهم شیر را از اعتبارات FMS و سایر اشکال کمک خارجی ایالات متحده به عنوان بخشی از روند صلح خاورمیانه ای کمپ دیوید ۱۹۷۸ دریافت می‌دارند، آنطور که در بحث مان از برنامه کمک اقتصادی خارجی یادآور شدیم.

عربستان سعودی همچنین سهم زیادی از فروشهای نظامی دارد. در ۱۹۹۳ به تنهایی عربستان سعودی وارد موافقتنامه هایی برای خرید ۱۱/۸ میلیارد دلار تسلیحات جدید شد تا که مجموع خریدهایش در طول عمر FMS را به بیش از ۶۰ میلیارد برساند. در این روند پادشاهی صحرا تبدیل به قدرت نظامی مستحکمی شده است. در ۱۹۹۳ کویت کوچولو نیز تقریباً ۳ میلیارد دلار خرید کرد چون می‌خواست نیروی نظامیش را بعد از جنگ خلیج فارس مدرنیزه کند. انجام چنین معاملاتی، مجدداً تأکیدی است بر اینکه پایان جنگ سرد، پایان تجارت اسلحه را علامت نداده است.

در واقع، در حالیکه فروشهای جهانی اسلحه از سالهای ۱۹۸۰ تنزل یافته است (ولی مقایسه کنی‌درنر ۱۹۹۴)، سالهای ۱۹۹۰ برای صنعت دفاعی ایالات متحده سالهای پربرکت اسلحه بوده است. مثلاً در ۱۹۹۲ ایالات متحده بیش از ۴۵ درصد تمامی سیستمهای عمده تسلیحاتی فروخته شده در جهان را عرضه کرد و بیش از ۶۰ درصد سلاح انتقال یافته به دنیای جنوب را تحویل داد (هارتونگ ۱۹۹۳، ۲۱) این نسبت حتی از سهم انتقال در سال رکورد ۱۹۹۳ نیز بالاتر بود. انحلال اتحاد شوروی، زمانی رقیب عمده فروش اسلحه در برابر ایالات متحده، تا حدی مبین افزایش هیجان آوری در سهم آمریکا از تجارت جهانی اسلحه است. نمایش جالب تکنولوژی سلاحهای جدید آمریکایی در ایام جنگ خلیج (فارس)، همچنین سبب تقویت جاذبه سلاحهای ساخت آمریکا برای خریداران خارجی گردید. بهر حال، درست در زمانی



که شرایط بازار جاری تغییر می‌کند، میراث جنگ سرد می‌رود که سیاست‌های انتقال اسلحه ایالات متحده را شکل دهد.

### کمک نظامی خارجی: یک شمای مختصر تاریخی

تامین متحدان، تحکیم اتحادها، پاداش حامیان، اجاره پایگاههای خارجی - اینها از جمله الگوهای مکرری هستند که توضیح می‌دهند چگونه ایالات متحده کمک نظامی را در رقابت جنگ سرد با اتحاد شوروی و متحدانش بکار برد.

از کره تا ویتنام سیاست سده‌بندی پایه ای منطقی را جهت کمک نظامی به سایرین فراهم ساخت، با این توجیه که قابلیت های متحدان ایالات متحده را جهت مقاومت در برابر شوروی و توسعه‌طلبی‌های مورد حمایت شوروی تقویت شود. از نیروی اتحادیه‌های ناتو و سینتو (سازمان پیمان آسیای جنوب شرقی) توجه ویژه ای را بخود معطوف داشتند، همچنین آنهایی که موافقتنامه های دو جانبه دفاعی با ایالات متحده منعقد کرده بودند، مانند تایوان - کمک نظامی همچنین جهت "اجاره" پایگاه در جاهانی مانند اسپانیا و برای حق پهلو گرفتن کشتی‌ها و فرود هواپیماها در سایر جاها مورد استفاده قرار گرفت. وجوه حمایتی اقتصادی نیز اغلب برای این مقاصد بکار می‌رفت. مثلاً در فیلیپین «پرداختهای جانبی» قابل ملاحظه ای مورد احتیاج بود، برای حفظ دسترسی بدو پایگاه بزرگ نظامی، پایگاه هوایی کلارک، و تسهیلات نیروی دریایی در خلیج سوبیک. این آخری بخصوص در پی خروج ایالات متحده از ویتنام و از دست دادن تسهیلات بندری در خلیج کام‌ران اهمیت زیادی یافت.

ویتنام بر سایر محاسبات نیز تاثیر گذاشت. بین ۱۹۶۶ و ۱۹۷۵ برنامه کمک بطور روز افزونی نه فقط «متحدان» بلکه همچنین «دوستان» را هدف قرار داد (سمیل<sup>۱</sup> ۱۹۸۳)، چون کشورهای در حال رشد - در آن هنگام - جهان سوم توجه بیشتری را می‌طلبیدند و کشورهای بیشتر متکی بخود اروپای غربی توجهی کمتر را. طی این دهه که در ۱۹۷۵ خاتمه یافت، ویتنام جنوبی، کامبوج، لاوس، پاکستان، کره جنوبی، و تایوان - همه بطور مستقیم هم مرز با جهان کمونیست و پیوسته به ایالات متحده در ترتیبات دفاعی (نگاه کنید به نقشه ۱-۵) - کمکهای نظامی دریافتی شان را بیش از دو برابر کردند. آنطور که در بالا ذکر شد توجه مشابهی نیز مشخصه برنامه کمک اقتصادی بود. مساله غامض ویتنام، سیاست گذاران و منتقدان را بطور یکسان متعجب ساخت که چگونه ایالات متحده این اندازه عمیق در آن باتلاق گرفتار شده است. منتقدان بر آن بودند که برنامه های کمک خارجی ایالات متحده باعث درگیر

<sup>۱</sup> Semmel

شدن ایالات متحده در کشورهایی شد که در آنها ابتدائاً منفعت واقعی اندکی داشت - بر طبق این استدلال، "کمک خارجی،" شیب لغزنده‌ای "است که نهایتاً منجر به تعهدات بیش از حد و به احتمال زیادتر درگیری نظامی می‌شود" (فرانک و بایرد<sup>۱</sup> ۱۹۷۲).

منتقدان در یک نگرانی مرتبط، نیز اشتراک نظر داشتند که برنامه‌های ایالات متحده ممکن بود بر حفظ رژیم‌های استبدادی در سراسر جهان، در نیمه دهه ۱۹۷۰ تأثیر داشته است، مثلاً، بیش از نیمی از دریافت‌دارندگان سلاح‌های ایالات متحده دیکتاتوربها بودند. آیا پیوندهای نظامی آمریکا با کشورهای دریافت‌کننده کمک، سبب کندی رشد روند دموکراتیک حکومتها بود؟ برخی از تحلیلگران نتیجه گرفتند که صرف‌نظر از نیت برنامه کمک نظامی آمریکا، عواقب آن شامل احتمال دخالت زیادتر گروه‌های نظامی در کشورهای دریافت‌دارنده، در سیاست‌های آن کشورها بوده است (روه ۱۹۷۴). چون جریان کمک نظامی به شکل پول، تجهیزات و کارآموزی افزایش می‌یافت، احتمال تداوم بی‌ثباتی سیاسی و توسل به کودتا از سوی دریافت‌دارندگان کمک نیز بیشتر می‌شد (همچنین نگاه کنید به ویده ۱۹۷۸). بطور مشابهی، شواهد حاکی است که در کشوری که ارتش قبلاً کنترل را داشت، کمک نظامی قبضه قدرتش را مستحکم‌تر ساخت. خلاصه اینکه، بنظر می‌رسد که کمک نظامی ایالات متحده «عامل مؤثری بود در تضعیف و از میدان بدر کردن عناصر غیرنظامی و افزایش نظامی‌گرایی در مناطق کمتر توسعه یافته جهان» (روه ۱۹۷۴).

در دو دهه بعد، عزم دولت کلینتون به ترویج دموکراسی علاقه به این موضوع‌ها را که در بعد از ماجرای ویتنام طرح گردیده بود، برانگیخت. اگر در آن زمان کمک نظامی، قدرت سیاسی رژیم‌های استبدادی را تحکیم نمود، آیا اکنون ممکن است جهت تشویق رشد دموکراسی و تحکیم قدرت سیاسی نیروهای دموکراتیک در داخل جوامع دریافت‌دارنده کمک، بکار افتد؟

همانطور که قبلاً یادآور شد، "تأمین حمایت از دموکراسی‌های در حال ظهور و در عین حال از نهادها و ارزشهای دموکراتیک موجود در سایر کشورها" از جمله موارد مندرج در فهرست طولانی هدفهای کمک امنیتی ایالات متحده می‌باشد، که انتظار تحقق آن می‌رود. از اینرو ممکن است انتظار داشته باشیم که فروشهای نظامی خارجی، تحت دولت کلینتون بیشتر بجانب دموکراسی‌های در حال ظهور و دموکراسی‌های مستقر جهت یابد تا دیگران، اما این موضوع مورد نظر نمی‌باشد، رسماً هیچ رابطه‌ای بین نوع رژیم سیاسی یک کشور و اینکه چه مبلغ کمک (اگر چیزی باشد) و فروشهای نظامی دریافت می‌دارد وجود ندارد (کگلی و بلانتون ۱۹۹۴).

<sup>1</sup> Frank & Baird



### نقشه ۵-۱ جبهه خاور دور: متحدان جنگ سرد ایالات متحده

یادآوری: به کامبوج، لائوس، و ویتنام جنوبی تضمینات امنیتی بواسطه اتحادیه سیتو اعطا شده، اگر آنها رسماً عضو آن نبودند.  
منبع: والتر لافبر، عصر آمریکا: سیاست خارجی ایالات متحده در داخل و خارجی، چاپ دوم. (نیویورک: نورتون ۱۹۹۴) ص ۳۳۲

آنتور که وزیر سابق دفاع جیمز شلزینگر متذکر شد، جائیکه هدفهای سیاست خارجی «آشکارا در تعارض» باشند. غالباً توجه اندکی به رابطه بین وسایل و مقاصد معطوف می‌شود. تصور بر این است که ابزار، هدفهای چندگانه ای را - بدون توجه به محدودیتهای ذاتیشان- در نظر می‌گیرند (شلزینگر ۱۹۹۳ - ۱۹۹۲).

### بعد از ویتنام

ما قبلاً درباره تقدم فروشهای نظامی خارجی در سیاستهای انتقال تسلیحات آمریکا، که از اوایل سالهای ۱۹۷۰ آغاز گردید بحث کردیم. جریان اسلحه به خاورمیانه در دوره دولتهای نیکسون و فورد به میزان عظیمی رسید، این افزایش ناشی از تداوم جنگ اعراب و اسرائیل همراه با بالا رفتن سریع قیمتهای نفت در جهان در ۱۹۷۳ تا ۱۹۷۴ بود، که به کشورهای خاورمیانه صادرکننده نفت، منابع مالی معتابه جدیدی داد. فزون بر آنها، جریان اسلحه بخاطر دکترین نیکسون نیز بیشتر گردید - تعهدی که ایالات متحده کمک نظامی و اقتصادی برای

دوستان و متحدانش فراهم می‌آورد تا آن کشورها خودشان مسئول حفظ امنیتشان باشند. سیاست ارکان دوگانه نیکسون، که در فصل ۴ بحث شد، براساس دکترین جدید بنا شد. با تقویت ایران و عربستان سعودی بمنظور افزایش ثبات و جلوگیری از گسترش نفوذ شوروی در منطقه، سیاست ارکان دوگانه خط مشی اصلی ایالات متحده در خلیج فارس گردید.

تغییر شدید از کمک بلاعوض به فروش که در این زمان روی داد همچنین منعکس کننده دگرگونی ظریفی است که در آن تاکید بر کمونیسم ستیزی کم رنگ شده است و منافع متصوره برای ایالات متحده مطمح نظر است. در مورد رژیمهای باثبات و ضد کمونیست ماوراء بحار کماکان انگیزه سیاسی بود: تقویت توانایی ایالات متحده به تأثیر گذاشتن بر دیگران بطوریکه هدفهای سیاست خارجی محقق گردد. ولی اکنون، منافع متصور از فروشهای نظامی نیز بهره‌های اقتصادی را به همراه داشت، شامل حفظ صنعت داخلی دفاعی و کاهش در هزینه تولید هر واحد اقلام دفاعی، بعلاوه منافع متضمن در موازنه تجاری و پرداختها. این برداشتی کلی از مفهوم و استنباطی است که در دوران بعد از جنگ سرد، تأثیری عمده در تداوم فروشهای نظامی خارجی خواهد داشت.

سابقه برنامه FMS برمی‌گردد به روزهای اولیه دولت کندی، که با فروشهای نظامی به خارج، شروع به تجربه جانشینی جهت کمکهای بلاعوض نمود. مخالفت کنگره با کمکهای بلاعوض مستقیم، تداوم وخامت تراز پرداختهای ایالات متحده، و نگرانی رو به افزایش به خاطر فقدان یک سیستم جامع پشتیبانی (لجستیک) میان کشورهای ناتو از جمله دلایل تغییر بودند (لوشر ۱۹۷۷).

همین عوامل سپس در طی زمان، حفظ و برقراری فروشها را به صورت وسیله چند منظوره سیاسی، برای نشان دادن عزم و قاطعیت آمریکا، نمایش اعتبار آن، و تقویت متحدان آمریکا بطور کلی موجب شدند.

طرفداران فروشهای نظامی خارجی استدلال می‌کردند که ایالات متحده نمی‌تواند درجهانی شدیداً مملو از احساسات ناسیونالیستی علاقه سایر کشورها را به تحصیل اسلحه کاهش داده یا کنترل نماید، و خاطرنشان ساختند که سایر کشورهای غربی - بهمین نسبت شوروی و متحدانش - هم قادر و هم مایل به تأمین سخت افزار نظامی بودند. باوجود این، برخی از منتقدان نگران انتقال تکنولوژی نظامی پیشرفته به کشورها و مناطقی بودند که در آن منازعات استمرار داشت، مانند خاورمیانه، که حقیقتاً کمک به احتمال تجاوز محلی، نه بازداشتن آن می‌کرد<sup>(۵)</sup>. آنها با یادآوری تعداد دفعاتی که ایالات متحده هر دو طرف (یا همه طرفهای) درگیر در منازعات منطقه ای جهان سوم را مسلح کرده بود، هشدار دادند که متحدان

امروز احتمال دارد که بصورت دشمنان فردا در آیند، چون آنهاست که نیازمند اسلحه آمریکائی برای حفظ خودشان از رخنه شوروی بودند اغلب بعداً به صورت شرکای شوروی درآمدند (مثلاً در اتیوپی و یمن در اواخر سالهای ۱۹۷۰ و در نیکاراگوا در اوائل ۱۹۸۰). نهایتاً، انقلاب ایران ۱۹۷۹ نشان داد که لازم نیست دوستان قدیمی، متحدان شوروی شوند تا دشمنان جدید گردند - علیرغم تزریق بلیونها دلار اسلحه به ایران، ایالات متحده نه تنها در ساختن یک قدرت منطقه ای مورد نظرش شکست خورد بلکه همچنین بعداً مواجه با ملتی شد که از آمریکا منزجر بود. آنگونه که یکی از تحلیلگران یک دهه بعدتر نوشت "بیشترین خشمی که ایرانیان نسبت به ایالات متحده داشتند قابل ردیابی به بیست و پنج سال ارسال اسلحه فراوان برای شاه بود، که بیشتر آن علیه خود ایرانیان بکار می رفت - باتون، گاز اشک آور، تفنگ و آموزش پلیس مخفی ترسناک در اینکه چگونه آنها را بکار برد" (بارنت ۱۹۹۳، همچنین نگاه کنید به کلر ۱۹۸۴). متأسفانه، استفاده حکومتها از سلاحهای ساخت آمریکا علیه مردم خودشان فقط محدود به ایران نبود (وینست) (کلر ۱۹۸۹ - ۱۹۸۸).

همانند این نگرانی که زمانی درباره حمایت از رژیمهای خودکامه توسط کمک نظامی مطرح شد، امروزه نیز منتقدان تداوم فروشهای نظامی، پیوستگی نزدیک از دو سو بین انتقال سلاحهای ایالات متحده و توانائی برای اعمال خشونت و هم ورود در خشونت میان مسلح شدگان به تسلیحات ایالات متحده (و سایر صادرکنندگان) را ذکر می نمایند (مقایسه کنید با کاپستین ۱۹۹۴)<sup>(۵۵)</sup>. بیش از ۲۰ میلیون نفر در بیش از یکصد منازعه مسلحانه طی مدت «صلح طولانی» از زمان جنگ جهانی دوم - بسیاری با سلاحهای فراهم شده توسط خارجیان - به هلاکت رسیده‌اند. بر طبق برآوردی، تنها در ۱۹۹۰ سی و یک منازعه با استفاده از سلاحهای متعارفی در گرفته است (دیفنس مونیتور، ۲۰، شماره ۴ [۱۹۹۱]: ۳). طی سالهای ۱۹۷۰ و سالهای ۱۹۸۰، بر اساس داده های حکومت ایالات متحده، «حکومت‌های جهان سوم حدوداً ۲۰۰۰۰ تانک و هویتر خودکار، ۲۸۰۰۰ دستگاه توپ، ۳۷۰۰۰ نفر برزهری، ۱۱۰۰ کشتی جنگی و زیردریائی، ۸۰۰۰ هواپیمای نظامی (که بیش از نیمی از آن هواپیماهای جنگنده مافوق صوت بودند)، ۳۶۰۰ هلی کوپتر، و بیش از ۵۰۰۰۰ موشک دریافت داشتند (رنر ۱۹۹۴، ۲۳؛ همچنین نگاه کنید به آژانس کنترل تسلیحات و خلع سلاح ۱۹۹۵؛ سوکولسکی ۱۹۹۴). و این تعداد رو به افزایش دارد. امروز، تا حدی بخاطر کاهشهای تسلیحاتی به موجب معاهده (CFE) نیروهای متعارف در اروپا بیش از سی کشور حداقل ۱۰۰۰ تانک جنگی در سیاهه اموالشان دارند (رنر ۱۹۹۴، ۲۱).

طی انتخابات ریاست جمهوری در ۱۹۷۶، و در بعد از ویتنام، جیمی کارتر نگرانی درباره سازگاری بین فروشهای عظیم اسلحه و هدف تعیین شده جستجوی صلح جهانی را پیش کشید. زمانی که انتخاب شد، او سیاست جدید «خودداری» را بمنظور کاهش تجارت سلاحهای انفجاری اعلام داشت، ولی آن سیاست از همان ابتدا با تناقضاتی همراه بود و بزودی کنار گذاشته شد. از اینرو تنها کوشش جدی برای کاهش آنچه طی سالهای ۱۹۷۰ بصورت تجارت فزاینده در سلاحهای مجهز جنگ درآمد، با شکست خاتمه یافت. جورج بوش مجدداً کوششی را در بعد از ماجرای جنگ خلیج فارس تجدید نمود ولی کار چندان بهتری نکرد.

دولت ریگان تمام تجلیات خودداری را کنار گذاشت - و اعلام کرد "ایالات متحده انتقال سلاحهای متعارفی و سایر اقلام دفاعی را به عنوان جزء جدائی ناپذیری از سیاست خارجی‌اش می‌نگرد". ریگان همچنین تصمیم گرفت که نسبت کمک امنیتی در ترکیب کلی کمک خارجی ایالات متحده را افزایش دهد. همچون گذشته، کمونیسم ستیزی و تهدیدات متصوره امنیتی نسبت به کشور، و آمریکای مرکزی به عنوان یک هدف اولیه، تداوم جریان اعتبارات را ضروری جلوه داد. اگر چه دولت ریگان هرگز همه کمکهایی را که می‌خواست بدست نیاورد - منجمله کمک نظامی و غیره برای کنتراها - ولی سطح کمک بعد قابل توجهی افزایش پیدا کرد، تا آنجا که براساس درآمد سرانه، کشورهای آمریکای مرکزی بیشترین اعتبارات سنگین ایالات متحده را دریافت کردند، غیر از این منطقه، پاکستان چندین صد میلیون کمک امنیتی دریافت نمود بخاطر تسهیل (و پاداش) حمایتش از چریکهای ضد مارکسیستی که در افغانستان می‌جنگیدند.

در ایام زمامداری ریگان فروشهای نظامی خارجی رو به صعود گذاشت، که تا پایان دوره بوش، آنگونه که قبلاً یادآور شدیم، منجر به فروشهای بیشتر اسلحه طی این دهه نسبت به سه دهه پیشین گردید. خاورمیانه همچنان کانون عمده توجه بود. چون جنگ بین ایران و عراق طی قسمت اعظم سالهای ۱۹۸۰ ادامه داشت. "تمایل" ایالات متحده بجانب عراق باعث تصمیمش به فروش کالاهای با تکنولوژی خیلی پیشرفته به صدام حسین گردید. فرانسه و دیگران نیز به فروش سلاح به عراقیها پرداختند. بنابراین، بطور شگفت انگیزی، ایالات متحده و شرکای ائتلافی‌اش در جنگ خلیج فارس مواجه با سلاحهایی شدند که خودشان در اختیار عراق قرار داده بودند. بهرحال، مورد عراق منحصر به فرد نبود. آنطور که یک مقام پنتاگون توصیف کرد، وضعیت در سومالی در ۱۹۹۲، وقتی دولت بوش به مداخله انساندوستانه اش در آنجا پرداخت نیز مشابهت داشت: "در میان اقلام و ذخائری که روسها و ما طی جنگ بزرگ

سرد آنجا گذاشته بودیم، اسلحه کافی در سوماتالی موجود بود که تنور خصومت را برای یکصد سال گرم نگهدارد". (نقل شده در بارنت ۱۹۹۳).

در پی پیروزی نیروهای ائتلاف بر عراق، دولت بوش باردیگر موقع را مهیای آن دید که در پی خودداری و محدودیت در خصوص تجارت جهانی اسلحه برآید، بخصوص در خاورمیانه که وی از اعضای دائم شورای امنیت ملل متحد (که همچنین از بزرگترین بازرگانان اسلحه جهان هستند: بریتانیا، فرانسه، چین، و روسیه و ایالات متحده) دعوت کرد که پیرامون کاهش آتی فروش اسلحه و جلوگیری از انتقال انواع تکنولوژی پیشرفته که ماشین جنگی عراق را مجهز ساخت مذاکره کنند. اما در همان زمانی که مباحثات میان به اصطلاح P-۵ جریان داشت، فروش سلاحهای جدید به خریداران خاورمیانه تصاعد یافت.

سپس در ۱۹۹۲، چون رئیس جمهور بوش با مبارزه‌ای سخت برای انتخاب مجدد مواجه بود، از عملکرد گذشته برید و در جستجوی بهره بردن سیاسی، نه در خصوص برنامه خودداری و محدودیت فروش اسلحه، بلکه منافع داخلی صادرات اسلحه برآمد.

جرج بوش که در نظر خواهی‌ها محبوبیتش پایین آمده بود - و عاجزانه در پی نمایشی از یک سیاست اقتصادی بود - فروش شگفت انگیز ۲۰ بلیون دلار سلاح را طی دوره شش هفته‌ای در سپتامبر و اکتبر ۱۹۹۲ اعلام داشت. با ترک اخلاق سیاسی گذشته، که سکوت در خصوص فروش های جنجال برانگیز اسلحه را در سالهای انتخابات دپکته می‌کرد، تیم بوش بر آن شد که تصمیم به فروش اف - ۱۵ ها به عربستان سعودی و اف - ۱۶ ها به ناپوان را تبدیل به فرصت تمام عیار عملکردی تبلیغات کند، مبنی بر اینکه جورج بوش در مورد کارگران "توجه" نشان می‌دهد. وی در تظاهرات کارگران کارخانه اف - ۱۶ در فورت ورت، نکرزاس، و کارکنان اف - ۱۵ در سنت لوئیز، میسوری، این فروشهای ناصواب اسلحه را به عنوان مظهر تعهدش قلمداد کرد، که «هر چیزی بتوانم انجام می‌دهم تا آمریکاییان مشغول کار باشند». (هارتونگ ۱۹۹۳، ۲۲)

بیل کلینتون مخالفتی با تصمیمات بوش نکرد، ولی این امر بهانه‌ای به چینی‌ها داد، تا به مشارکت در گفتگوهای خودداری از فروش سلاحهای کشورهای P-۵ خاتمه دهند. یعنی پاپان دادن به دومین کوشش جدی طی دو دهه برای محدود ساختن تجارت جهانی خطرناک - اگرچه پرسود - در تسلیحات جنگی.

### در جستجوی اساسی منطقی: فروشهای نظامی خارجی در جهان نوین

بازار جهانی اسلحه تغییرات مهمی را تجربه می‌کند<sup>(یازده)</sup>. یکی ظهور ایالات متحده به عنوان سردسته بلا تردید فروشندگان اسلحه است که قبلاً به آن اشاره شد که سبب اصلی آن اضمحلال اتحاد شوروی و دولتهای جانشینش به عنوان فروشندگان عمده اسلحه بوده است،

ولی دیگر فروشندگان - بخصوص تعداد رو به افزایش تولید کنندگان اسلحه در دنیای جنوب - از لحاظ تعداد کم شده اند. دومین تغییر، تنزل تقاضاست چون مخارج نظامی در سطح جهانی کاهش می‌یابد - گرایش که، بهر حال، ممکن است برعکس شود، چون نسلی جدیدی از تسلیحات خیلی پیشرفته تکنولوژیک وارد بازار جهانی می‌گردد، سومین، درست در زمانی که تقاضا برای سیستم‌های بزرگ تسلیحاتی رو به کاهش می‌گذارد، برای سلاح‌های سبک - مانند تفنگ‌های کوچک، نارنجک، مسلسل، توپ‌های سبک - کماکان بالا است که اغلب مورد استفاده فوری در منازعات قومی و سایر جنگ‌های داخلی پیدا می‌کند. چهارم، تعداد روزافزونی از سلاح‌ها از طریق طرح‌های توسعه مشترک و تولید مشترک ساخته می‌شوند، که در آن دو کشور یا بیشتر سیستم‌های جدید تسلیحات را بطور مشترک و با همکاری یکدیگر بوجود می‌آورند، از این‌روی نتیجه آن جهانی شدن تولید اسلحه است.

دو گرایش مهم‌تر در ارتباط با ضرورت منطقی انتقال اسلحه بعد از جنگ سرد توسط ایالات متحده عبارتند از ظرفیت زیاده از حد امکان تولید جهانی، و تجاری شدن فروش‌های اسلحه - این دو بهم مربوطند و هر دو حاصل پایان جنگ سرد می‌باشند. از آنجا که ایالات متحده و اتحاد شوروی دیگر برای حفظ متحدان جهان سوم با هم رقابت نمی‌کنند، انگیزه‌ها برای سوبسید دادن به فروش اسلحه عمدتاً ناپدید شده است، در حالیکه بسیاری از خریداران آتی فاقد پول نقد برای خرید تسلیحات از جیب خودشان می‌باشند. علاوه بر آن، بودجه‌های دفاعی در سراسر جهان رو به کاهش دارد - تقریباً بمیزان یک چهارم از ۱۹۸۶ تا ۱۹۹۲ سقوط کرده است از تقریباً ۴ درصد تولید ناخالص داخلی جهانی به ۳ درصد (آرورا و بایومی<sup>۱</sup> ۱۹۹۴، ۲۴). نتیجه منطقی آنست که ظرفیت تولیدی جهانی، با توجه به رقابت شدید پایگاه‌های صنعت دفاعی کشورهای تولیدکننده و نسبت به مشاغل آن‌هایی که بدان بستگی دارند به نوبه کاهش یافته است.

بیل کلینتون همانند بوش، نیز بخصوص نسبت به نقش شغل در معادله صادرات اسلحه حساس بود. اگر چه طی مبارزه انتخاباتی ریاست جمهوری در ۱۹۹۲ از ضرورت خودداری سخن گفت، اما او با معامله‌های یکپارچه برای عربستان سعودی و تایوان که بوش طی مبارزه انتخاباتی اعلام داشت، مخالفتی نمود. علاوه بر آن، دولت کلینتون تولید سومین زیردریایی سی و ولف Seawolf را تایید کرد، نه بخاطر آنکه نیاز نظامی را تأمین می‌کرد بلکه به سبب آنکه پایه صنعتی دفاعی را «گرم» نگاه دارد (کیت فیلد ۱۹۹۴).



چون ساختن اسلحه برای صادرات همان کار را می‌کند، بنابراین سیاست مورد انتظار دولت در خصوص انتقال سلاحهای متعارفی، که در فوریه ۱۹۵۵ اعلام شد، از جمله هدفهای بیان شده‌اش آرزوی «تقویت توانائی پایه صنعتی دفاعی ایالات متحده است که احتیاجات دفاعی ایالات متحده را برآورده ساخته و تفوق دیرین تکنولوژیک نظامی را به هزینه کمتر حفظ نماید.»

دولت همچنین به تنظیم سیاست صنعتی ملی پرداخت با هدایت واحدهای دفاعی جهت توسعه تکنولوژیهای با استفاده دوگانه (نظامی و کشوری) (نگاه کنید مثلاً به فالوز<sup>۱</sup>، ۱۹۹۴). و بطور مؤثری بسیاری از تکنولوژیهای با استفاده دوگانه را از فهرست اقلام صادراتی قبلاً ممنوع، حذف کرد و محدودیتها نسبت به کاربردهای ممکن نظامی آنها را تسهیل نمود. در تفکر پنتاگون آنقدر پایه صنعتی دفاعی مهم است که «به عنوان "پنجمین نیرو" نامیده شده و درست همردیف سرویسهای مسلح یعنی رکنی مهم در وضع امنیت ملی آمریکا محسوب می‌گردد.» (کیت فیلد ۱۹۹۴).

اقتصاد اسلحه صادراتی متضمن کاهش هزینه واحد اقلام دفاعی است. ولی از یک منظر ملی و اقتصاد کلان، استدلال برله تولید تسلیحات نوعاً متمرکز بر مشاغل است: تولید دفاعی ایجاد اشتغال می‌کند که بدون تداوم مصارف نظامی داخلی یا فروشهای نظامی خارجی از دست خواهد رفت. طرفداران فروشهای نظامی خارجی به منافع دیگری نیز اشاره دارند، چه به تقلیل شکاف موازنه تجاری کشور با بقیه جهان کمک می‌کند.

منتقدان این گونه توجیهات استدلال می‌کنند که آنها از بوته آزمایش سرفراز بیرون نمی‌آیند. برای مثال چندین تحقیق نشان می‌دهد که تعداد مشاغلی که برای هر دلار سرمایه گذاری شده در بخش کشوری ایجاد می‌شود زیادتر از بخش نظامی است (هارتوگ b ۱۹۹۴، دیفنس مونیتور ۲۴، شماره ۶ [۱۹۹۴] و همچنین نگاه کنید به چان و مینتز<sup>۲</sup>، ۱۹۹۲). پول خرج شده در امور نظامی همچنین پولی است که نمی‌تواند جای دیگری صرف شود. "حکومت فدرال، در مقابل بیش از ۲۰۰ بیلیون دلار هزینه آموزش ابتدائی و متوسطه، فقط حدود ۱۲ بیلیون دلار کمک مالی می‌دهد. اگر این وجه دو برابر شود، ۳۷۰۰۰۰ شغل آموزشی اضافی می‌تواند ایجاد گردد" (دیفنس مونیتور ۲۳، شماره ۶ [۱۹۹۴]: ۳). علاوه بر آن، منافع حاصل از تولید برای بازار صادراتی، با سوبسیدهای مالیات‌دهندگان متعادل می‌شود. سوای از اعطای اعتبارات حکومتی به خریداران اسلحه (که بدهی‌شان، آنگونه که مشاهده کردیم، به نوبه لغو

<sup>1</sup> Fallows

<sup>2</sup> Chan & Mintz

می‌شود)، پنتاگون «سالانه بیش از ۳۰۰ میلیون دلار هزینه ستاد صادرات اسلحه با ۵۰۰۰ کارمند می‌کند و به‌مچنین ۲۵ میلیون دلار صرف نمایشگاه‌های تجاری» (هارتونگ b ۱۹۹۴) «تهاترها» ی موجود در امتیازاتی که فروشندگان در معامله با خریداران بمنظور اطمینان از انجام معامله می‌دهند، موازنه متصور از سود فروشهای نظامی خارجی را کاهش می‌دهد. تهاترها غالباً بمعنای آنست که خریداران وارد موافقتنامه‌های مجوز تولید می‌شوند که به آنها مجوز شرکت در تولید سیستم تسلیحات را می‌دهد.

«گره جنوبی در خرید اف - ۱۶ ها ترتیبی داد برای شرکت خودش در تولید این هواپیما و خرید ژاپن از اف-۱۶ هایش تبدیل به مشارکت کامل با ایالات متحده برای تولید یک هواپیمای پیشرفته تر از طریق برنامه (تولید مشترک) FSX «گردید (پی و کوتوی - لانز<sup>۱</sup>، ۱۹۹۵-۱۹۹۴). بدین قرار طرحهای تدبیر شده برای شیرین کردن معاملات اسلحه، خریداران را قادر می‌سازد تا تکنولوژی پیشرفته اسلحه را تقریباً بدون هزینه اضافی تحصیل کنند. همچنین تهاترهای مذکور «بمعنای گرفتن کار و تجارت از دست شرکت‌های آمریکایی و دادنش به تهیه کنندگان خارجی است» (هارتونگ b ۱۹۹۴)، لذا نتیجه آن کاهش شدید تجارت و سایر منافع اقتصادی ایالات متحده است. پس، رویهمرفته، شواهد مربوط به منافع مثبت اقتصادی تولید اسلحه جنگی برای فروش بخارج - حداقل از منظری ملی - قانع کننده نیست. و مضافاً اینکه همراه با نگرانیهایی درباره اثرات فروش اسلحه در بروز جنگهای خشونت آمیز و فقدان شواهد روشن مبنی بر مثبت بودن نتایج فروشهای تسلیحاتی است. فرضاً در ترویج دموکراسی، یک شهروند آگاه ممکن است بطور معقولانه ای بپرسد، «بنابراین چرا ما به اینکار ادامه می‌دهیم؟» پاسخ، بنظر میرسد که حداقل در چهارچوب تنگ سیاست داخلی قرار دارد «در حالیکه فروشهای خارجی اسلحه دیگر از لحاظ اقتصادی به صرفه نیست، آنها برای شرکتها و جوامع دیمدخل بسیار پرسود است.» (هارتونگ b ۱۹۹۴؛ همچنین نگاه کنید به هارتونگ a ۱۹۹۴). موجب منطقی برای فروشهای نظامی خارجی در جهان بعد از جنگ سرد نمی‌تواند کاملاً توسط سیاست داخلی بیان گردد، ولی بیش از هر زمان، بنظر میرسد که سیاست مذکور را نمی‌توان ندیده گرفت. از اینرو یک ابزار مهم سیاست خارجی آمریکا که زمانی براساس سیاست واقعی سیاست موازنه نیروها و منفعت ملی توجیه می‌شد اینک قربانی اقتصاد جغرافیایی Geoeconomics نظم نوین جهانی شده است.

<sup>۱</sup> Pierre & Conway-Lanz

## در جستجوی سراب امنیت ملی

رئیس جمهور کلینتون به کرات تأکید کرد که «نمی‌توانیم در خارج قوی باشیم مگر اینکه در داخل قوی باشیم.» این بمعنی کوشش مصلحانه ای برای تقویت اقتصاد داخلی از طریق سرمایه گذاریهای سازنده در تولید کالاها و خدمات غیرنظامی است. بطور همزمانی، حساسیت نسبت به تأثیر کوتاه مدت تولید دفاعی و فروشهای اسلحه بر بخشهای داخلی و صنعت دفاعی، منجر به تصمیماتی شد که منابع نایاب را برگرداند بسوی استفاده هایی که مسلماً کمتر مطلوب بودند. از اینرو یک سیاست داخلی موازنه قابل قبول اتخاذ شد، که همچنین تبعات مهم سیاست خارجی داشت، و در این بین تناقض آشکاری بین عزم مصلحانه دولت به مخالفت با گسترش سلاحهای هسته‌ای و سایر سلاحهای انهدام وسیع و نقش فعالش در گسترش سلاحهای متعارفی جنگ موجود بود، که از دیدگاه بسیاری از تحلیلگران به عنوان مشکلی جدی، رو به گسترش دارد.

اگر چه دولت با غرور به نقش خودش در تشویق روند صلح خاورمیانه بین اسرائیل و همسایگان عربش اشاره می‌کند، ولی سیاست "مهار دوگانه" اش در مورد ایران و عراق نیز مشوق تداوم تجهیز نظامی در منطقه است، که تاریخش مملو از جنگ و شایعات مربوط به جنگ می‌باشد. تجهیز و ساخت اسلحه، آن آسیب پذیری را مضاعف می‌سازد. حتی در جهان بعد از جنگ سرد منطق مؤثر معماری/امنیتی هنوز معتبر است یعنی، سلاحهای تحصیل شده توسط یک کشور برای مقاصد دفاعی از جانب دشمنش به عنوان سلاحهای تهاجمی در ماهیت تلقی گشته و سبب می‌شود که او هم به تجهیز "دفاعش" بپردازد.

در نهایت هیچ یک از طرفهای خصم ایمن‌تر از گذشته نیست، ولی تهدید نابودی بواسطه خشونت چند برابر می‌گردد. اگر منطق سیاست واقعی درست باشد که دوستان امروز دشمنان فردا هستند - که در مورد ایالات متحده قبلاً اتفاق افتاده است (بطور ریشخندآمیزی درباره هم ایران و هم عراق) - امنیت درازمدت ممکن است با تهاثرهای کوتاه مدت امروز نقصان یابد.

نوعاً به امنیت باتوجه به شرایط ملی نگریسته می‌شود، ولی بطور فزاینده ای مشکلاتی که ایالات متحده با آن روبرو است خصیصهٔ فرامرزی دارد، بدان معنی که آنها منطق مرزهای جهان را دنبال نمی‌کنند، که واحدهای سیاسی را به دولت - ملت های از هم جدا تقسیم می‌کند. دولت کلینتون بیش از هر چیز دیگری، خصوصیت متغیر و اغلب ناآشنای نگرانیهای امنیتی ایالات متحده در سالهای ۱۹۹۰ و بعد از آن را عظیم جلوه داد. همانطور که وزیر امور خارجه وارن کریستوفر طی جلسه استماع سنا برای تایید مقامش گفت، "ما با جهانی مواجه

می‌باشیم که در آن مرزها اهمیت کمتر و کمتری می‌یابند، جهانی که خواستار آنست که ما به دیگر کشورها پیوندیم برای مقابله با چالش‌هایی که دامنه‌اش از افزایش جمعیت تا ایدز، تا خود نابودی سیستم حامی حیات سیاره ما گسترده است.<sup>۱</sup> فهرست این چالش‌ها همچنین شامل گسترش منازعات قومی سیاسی است که اغلب وقتی فوران می‌کند که گروه‌های قومی مرزهای موجود را انکار می‌کنند، چون آنها را با همسایگانی هموطن می‌کند که نسبت به آنها تنفر دارند و بی‌اعتماد می‌باشند.

تاکید دولت کلینتون بر جلوگیری از هرج و مرج و بحران نشاندهنده حساسیت نسبت به این چالش‌هاست که بعضاً جهان بدون مرز ایجاد می‌کند. ولی قبولاندن این مفاهیم در محیطی که دولت - ملت هنوز عامل متفوق باقی مانده، دشوار می‌باشد. از اینرو ابزار دیرین سیاسی - زور نظامی، اقدام پنهانی، تبلیغات و کمک خارجی - کماکان در پیگیری امنیت ملی بکار می‌رود. همانگونه که، حکومت فرانسه، در مواجهه با نظم نوین جهانی، با اخراج پنج عامل اجرائی سیا از فرانسه به اتهام جاسوسی صنعتی پاسخ داد.

## حواشی

یک) در تحقیق مشهودی راجع به حمله به پرل هاربر، ولستیر (۱۹۶۲) نتیجه می‌گیرد که اگرچه اطلاعات حمله قریب الوقوع در دسترس بود، داده‌های کم اهمیت، که او دارد "غوغا" ایجاد می‌کند، بر داده‌های مهم، "علامت" حقیقی غلبه یافت، کاهن (۱۹۸۶) قائل به استثنایی در نتیجه است، با این استدلال که «قرائن کافی از حمله صرفاً میان انبوه داده‌های اطلاعاتی آمریکا وجود نداشت. نه یک رهگیری، نه یک مآخذ اطلاعاتی تا آن زمان چیزی درباره حمله به پرل هاربر یا سایر متصرفات اشاره ای کرده بود. درست است که بسیاری آشفته‌گی‌ها وجود داشت، ولی این ربطی به تحلیل دقیق ندارد و نمی‌توان آنچه را موجود نیست در مآخذ و اطلاعات پدر آورد». نگاه کنید همچنین به کار (۱۹۹۴).

دو) دلایل و انگیزه‌های موجب برخی از حقایق پیرامون حوادث در شیلی بین ۱۹۷۰ و ۱۹۷۳، همانند خود حوادث واقعی جنجال برانگیز می‌باشند. برای بحث‌های مربوطه نگاه کنید به فاگن (۱۹۷۵)، فرانس ورث (۱۹۷۴)، پتراس ولاپورته (۱۹۷۲)، و زیگمونه a ۱۹۷۴، b ۱۹۷۴).

سه) در پی عقب نشینی شورویها از افغانستان، سیا دست به برنامه ای پنهانی زد جهت خرید مجدد موشک‌های استفاده نشده استیگر. کنگره ظاهراً ۶۵ میلیون دلار برای این برنامه تامین کرد- دو برابر ارزش تقریباً هزار موشکی که ایالات متحده برای مجاهدین فراهم آورد. بهر حال،

فقط قسمتی از موشکها بدست آمد، زیرا سیا نمی داند که چه کسی آنها را کنترل می کند (مور ۱۹۹۴، ۱۸).

چهار) نگرانی در مورد «تاراضیان» داخلی و ناآرامی طی جنگ ویتنام دولت نیکسون را بر آن داشت که یک گروه ویژه اطلاعاتی در درون کاخ سفید به عنوان «لوله کش ها» ایجاد نماید، که منظور ظاهری اش تعبیه «درزهای» خبری و «کسب خبر» از ناراضیان از سیستم سیاسی آمریکا بود. ایجاد این واحد بخاطر انتشار کتاب دکتر دانیل الزبرگ «گزارشهای پنتاگون» فوریت یافت، که حاوی اطلاعات طبقه بندی شده مربوط به امنیت ملی بود. بنام امنیت ملی، این گروه به دفتر دکتر الزبرگ روانشناس دستبرد زد. لوله کش ها همچنین مسئول ورود مکرر به مقر ملی دمکراتها در مجموعه هتل واترگیت در تابستان ۱۹۷۲ بودند، اقدامی که موجب ماجرای رسوایی آمیز واترگیت شد و استعفای نیکسون را از ریاست جمهوری در ۱۹۷۴ بدنبال آورد. نیکسون به دفاع از اقدامش به این دلیل که در خدمت امنیت ملی بود، پرداخت.

پنج) دیپلماسی عمومی معمولاً بر آن است که مخاطبین خارجی را هدف قرار دهد، ولی دولت ریگان عموم مردم آمریکا را هدف قرار داد (یک کوشش مداوم جهت ایجاد حمایت برای سیاستهای آمریکای مرکزی اش، بخصوص کمک به کنترها. این کوشش توسط اداره روابط عمومی کاخ سفید و اداره دیپلماسی عمومی وزارت امور خارجه انجام گرفت. اداره اخیر نهایتاً مورد انتقاد شدید از جانب کنگره قرار گرفت، که اعتبارات عملیاتی را قطع کرد. نگاه کنید به باری و کورنبلو (۱۹۸۸) برای نظری انتقادی از عملیات وزارت امور خارجه، به بخش نامه ها به سردبیر در شماره زمستان ۱۹۸۹ - ۱۹۸۸ مجله سیاست خارجی جهت تکمله بنگرید.

شش) توصیف این گونه کمکها که بدنبال می آید از زیمرمان (۱۹۹۳) گرفته شده که مطالعه وسیعی رادرباره کمک ESF رافراهم می آورد.

هفت) برای یک نمونه گیری از موضوعات و افکار در ایالات متحده، به بی سل (۱۹۹۱)، کلادواتسون (۱۹۹۳-۱۹۹۲)، گریوز (۱۹۹۳-۱۹۹۱)، نلسون (۱۹۹۲)، شیفر (۱۹۹۳-۱۹۹۲)، سوول (۱۹۹۱)، سوول، استورم، لوئیس، کمپ، ملور و چن (۱۹۹۲)، تیش و والاس (۱۹۹۴)، و زیمرمان (۱۹۹۳) نگاه کنید.

هشت) قانون امنیت متقابل بصورت چتری قانونی در آمد برای کمک اقتصادی و نظامی بعد از شروع جنگ کره، فروشهای نظامی خارجی اکنون توسط قانون کنترل صادرات اسلحه اداره می شود، که نخست در ۱۹۶۸ تصویب شد. از اوائل ۱۹۹۵، قانون کمک خارجی (اصلاح شده) حاکم بر برنامه های کمک نظامی است. کمک اقتصادی توسط هر دو قانون مجاز می باشد.

نه) تحقیق کینسلا (۱۹۹۴) پیرامون فروشهای اسلحه شوروی و آمریکا بر منازعه خاورمیانه نشان می‌دهد که آنها اثرات یکسانی نداشتند: "فروشهای شوروی به مصر و سوریه منازعه در خاور میانه را تشدید کرد، در حالیکه فروشهای ایالات متحده به اسرائیل چنین رغبت و علاقه‌ای را برنمیگذاخت. همچنین شواهدی وجود دارد که تحویل اسلحه ایالات متحده به ایران تحت حکومت شاه پهلوی ممکن است تاثیر تخفیف دهنده ای بر رقابت ایران - عراق داشته است."

ده) منتقدان سیاستهای فروش اسلحه دولت کلینتون، که آنها را بطور مشهودی شبیه سیاست نیکسون می‌بینند درباره عواقب استفاده ترکیه از سلاحهای ایالات متحده در رفتار با چالشهای مردم کرد نگران می‌باشند. آنطور که در اوائل ۱۹۹۳ به شمال عراق حمله کرد. «اگر ترکیه در اقدام نادرستش جهت حل مشکل ناسیونالیسم کرد از طریق وسایل نظامی پافشاری کند، آن می‌تواند تبدیل به ایران بیل کلینتون گردد» (هارتونگ ۱۹۹۵).

یازده) برای درک بیشتر از این گرایشات، نگاه کنید به بیتزینگر (۱۹۹۴)، گریمت (۱۹۹۵)، هارتونگ (۱۹۹۳)، کالر ۱۹۹۵. ۱۹۹۵-۱۹۹۴، پی‌یر و کوتوی - لاتز (۱۹۹۵ - ۱۹۹۴)، اسپیر (۱۹۹۵ - ۱۹۹۴)، و سایر مقالات «سمپوزیوم پیرامون بازار جدید اسلحه» در هاروارد اینترنشنال ری ویو، زمستان ۱۹۹۵ - ۱۹۹۴.

### توصیه برای مطالعات بیشتر

Andrew, Christopher. *For the President's Eyes Only: Secret Intelligence and the American Presidency from Washington to Bush*. New York: Harper Collins, 1995.

Berkowitz, Bruce D., and Allan E. Goodman. *Strategic Intelligence for American National Security*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1991.

Bitzinger, Richard A. "The Globalization of the Arms Industry: The Next Proliferation Challenge." *International Security* 19 (Fall 1994): 170-98.

Gray, Colin S. *Weapons Don't Make War: Policy, Strategy and Military Technology*. Lawrence: University of Kansas Press, 1993.

Harkavy, Robert E., and Stephanie G. Neuman, eds. "The Arms Trade: Problems and Prospects in the Post-Cold War World." *The Annals* (535 (September 1994): 1-244.

Hartung, William D. *And Arms for All*. New York: Harper Collins, 1994.

Kessler, Ronald. *Inside the CIA: Revealing the Secrets of the World's Most Powerful Spy Agency*. New York: Pocket Books, 1992.

Klare, Michael T., and Daniel C. Thomas. Eds. *World Security: Challenges for a New Century*. New York: St. Martin's, 1994.

Romm, Joseph J. *Defining National Security: The Nonmilitary Aspects*. New York: Council on Foreign Relations, 1993.

Tisch, Sarah J., and Michael B. Wallace. *Dilemmas of Development Assistance: The What, Why, and Who of Foreign Aid*. Boulder, Colo.: Westview, 1994.

Weiner, Tim, David Johnston, and Neil A. Lewis. *Betrayal: The Story of Aldrich Ames, an American Spy*. New York: Random House, 1995.

Wise, David. *Nightmover: How Aldrich Ames Sold the CIA to the KGB for \$4.6 Million*. New York: Harper Cillins, 1995.

Woods, Alan. *Development and the National Interest: U.S. Economic Assistance into the 21<sup>st</sup> Century*. Washington, D.C.: Agency for International Development, 1989.

Zimmerman, Robert F. *Dollars, Diplomacy, and Dependency: Dilemmas of U.S. Economic Aid*. Boulder, Colo.: Lynne Rienner, 1993.

## فصل ۶

### نظام سیاسی بین المللی در تحول: قدرت و اصول در جهانی

#### نوین

بهروزی ما به عنوان یک کشور..... بستگی به شرایط ساختاری نظام بین المللی دارد که تعیین می کند آیا ما اساساً ایمن می باشیم، و آیا اقتصاد دنیا سالم و استوار است.

وزیر امور خارجه جورج شولتز، ۱۹۸۴

جهان چندقطبی که بسوی آن رهسپاریم ضرورتاً جای ایمن تری نخواهد بود..... [دمکراسی ها باید تعهدشان را نسبت به رهیافتی جمعی و همکاری کننده در برابر مسائل اساسی تجدید نمایند [و این] مستلزم رهبری آمریکا در بالاترین حد است.

معاون وزیر امور خارجه لاورنس اس. ایگلبرگر، ۱۹۸۹

در اوائل اکتبر ۱۹۹۴ منابع اطلاعاتی ایالات متحده اطمینان یافتند که صدام حسین باردیگر در صدد اقدام است. تصاویر شناسائی آشکار ساخت که به سرعت یک لشکر از گارد برگزیده ریاست جمهوری، با لشکر دوم زرهی، در حال حرکت بسوی مرز با کویت است. طی چند روز بیش از شصت هزار سرباز عراقی و یک نیروی متحرک مجهز به سلاحهای قدرتمند - یک نیروی نظامی بزرگتر از آنی که چهار سال قبل به تهاجم به کویت پرداخت و آنجا را بعنوان نوزدهمین استان عراق اعلام داشت - بار دیگر در فاصله تیررس شیخ نشین کوچک نفتی قرار گرفت.

رئیس جمهور کلینتون مردم آمریکا را بر حذر داشت که به «[رفتار عراق] بیش از حد بهما ندهند»، ولی وی همچنین هشدار می داد: «برای صدام حسین اشتباه بزرگی خواهد بود اگر بهر دلیلی باور کند که ایالات متحده در قاطعیتش در خصوص همان مسائلی که درست چند سال قبل ما را درگیر جنگ ساخت، دچار سستی شده است» برای متجلی ساختن عزم مذکور کلینتون دستور اعزام نیروهای اضافی هوایی، دریایی و زمینی را به خلیج فارس صادر کرد تا نیروهای مستقر را تقویت کند. ایالات متحده همچنین با متحدانش در اروپا و خاور میانه تماس گرفت تا حمایت مداوم از سیاستهای آمریکا را تضمین نماید.



پاسخ ایالات متحده به تحریک عراق، یک نمونه کلاسیک از رفتار دولت است آنگونه که توسط تئوری واقعگرایی سیاسی توضیح گردید. با تصور اینکه منافعی توسط رفتار متجاوزانه خصم که در جستجوی بهم زدن وضع موجود است تهدید می‌گردد، ایالات متحده اقدام به متوازن کردن نیروی نظامی عراق با نیروی خود و متحدانش کرد. این رفتار از اصل «کمک بخود»<sup>۱</sup> در سیستمی پیروی کرد که مشخصه اش فقدان نهادهای مرکزی است که قادر به مدیریت منازعه و رفع آن باشند.

با اطمینان می‌توان گفت اصول، محرک اقدامات ایالات متحده بودند، درست همانگونه که چهار سال پیش از آن، سبب شدند جورج بوش حمایت جهانی را برای پاسخی جمعی به تجاوز عراق سامان دهد. ولی منفعت شخصی نیز بوضوح عامل مؤثری بود. میلیونها گالن نفت روزانه از خاورمیانه به ایالات متحده، اروپا و ژاپن جریان می‌یابد، که سوخت پیشرفته ترین اقتصادهای جهان را فراهم می‌کند. حفظ کنترل این ماده حیاتی و جلوگیری از اینکه در دست دولتی یابی بیفتد، همانقدر در سال ۱۹۹۴ مهم خواهد بود که در ۱۹۹۰ بوده است. از اینرو سیاست صلح و امنیت و سیاست رفاه مادی بهم تنیده می‌شود تا قاطعیت دولتهای بوش و کلینتون را توضیح دهد.

چالشهای مکرر عراق در خاورمیانه نمایانگر اینست که چگونه محیط خارجی، به عنوان یک منبع سیاست آمریکا عمل می‌کند، هم انگیزه و محرک برای اقدام است و هم محدودکننده توانایی جهت تحقق اهداف مورد ترجیح می‌باشد. تغییرات در شرایط بین المللی عاملی مؤثر در ارزیابی مجدد منافع ملی آمریکا و انواع فرصتهای موجود برای تحقق اهداف سیاست خارجی می‌باشد. چگونه یک تغییر متصور ممکن است به اندازه مقتضیات واقعی اهمیت داشته باشد که در تعیین نهائی اولویتهای سیاسی تقدم یابد. باید گفت که محیط خارجی، بطور خاصی به عنوان مجموعه ای از متغیرهای شکل دهنده اوضاع و احوال بین المللی در نظر گرفته می‌شود که ایالات متحده در آن شرایط رقابت می‌نماید.

ما به ارزیابی تأثیر محیط بین المللی بر سیاست خارجی آمریکا در این فصل و فصل بعدی می‌پردازیم، ابتدا توجهمان را معطوف به سه خصیصه نظام بین المللی و تبعاتش بر سیاست خارجی آمریکا می‌کنیم:

- ۱- توزیع قدرت میان دولت - ملتهای برجسته جهان از لحاظ سیاسی، نظامی و اقتصادی.
- ۲- ظهور دنیای جنوب در حاشیه سیاست قدرت بزرگ.
- ۳- گسترش بازیگران غیردولتی فراملی.

در فصل ۷ ما توجه خود را بسوی اقتصاد سیاسی جهان معطوف می‌داریم. آنجا ما نقش ایالات متحده را در اداره نظم لیبرال اقتصاد بین‌المللی بررسی نموده و در خصوص اثر موضع متغییر قدرتش در اقتصاد سیاسی جهان، هم درباره منافعش و هم در ادراکش از نقش رهبری تحقیق می‌کنیم.

«قدرت» و «استیلا» مفاهیم اصلی در تحلیل ما در هر دوی این فصول می‌باشند. از این‌روی ما توجه به اصول عقاید واقع‌گرایی سیاسی را مفید یافتیم، چون در پی درک تأثیر محیط خارجی بر سیاست خارجی آمریکا می‌باشیم. اما ما همچنین درخواست یافت که منطق سیاست واقعی، گاهی قاصر از تبیین سیاست خارجی آمریکا، در محیط سیاسی و اقتصادی سریعاً در حال تغییر بین‌المللی می‌باشد. قدرت نظامی همیشه قابل تبدیل به نفوذ بر امور غیرنظامی نیست. علاوه بر آن، پایان جنگ سرد اهمیت اقتصاد جغرافیائی را بر زبان سیاست جغرافیائی بالا برده است (لوتواک<sup>۱</sup> ۱۹۹۰)، آنچنانکه قدرتهای برجسته جهان اکنون رقابت بیشتری برای تصاحب سهم بازار دارند تا کنترل سرزمینی یا همسوئی مشترک ایدئولوژیک. مزیت بازرگانی نه زور نظامی، تعیین می‌کند که چه کسی اعمال نفوذ بر چه کسی می‌نماید و چه کسی احساس تهدید می‌نماید و چه کسی احساس ایمنی. از این‌روی ما همچنین توجه را به تفکر اخیر راجع به سنت آرمان‌گرایانه در سیاست خارجی آمریکا جلب می‌کنیم (اکنون برجسب بهتر «تئوری لیبرال روابط بین‌المللی» خورده است) چون مادرپی شناخت چالشها و فرصت‌هایی هستیم که محیط خارجی برای ایالات متحده دارد.

### توزیع قدرت به عنوان یک منبع سیاست خارجی آمریکا

نظام سیاسی بین‌المللی که ایالات متحده برای متجاوز از دویست سال جزوی از آن است، دو خصوصیت مستمر متمایز دارد. نخست، ساختار «صیرم‌تمرکز» آن است. بازیگران اصلی نظام - دولتهای حاکم - در غیاب یک نهاد مرکزی، مانند حکومت جهانی، قدرت را در انحصار خود دارند. هیچ اقتداری بالاتر از دولت - ملت نیست که ایجاد نظم بنماید. در نتیجه، دولتها باید در درجه اول بمنظور تضمین امنیت ملی‌شان متکی به چانه زنی و کمک بخود باشند. یک نظام غیرمتمرکز و رقابت آمیز، برتری در تحصیل قدرت را به مثابه ابزار دفاع و نفوذ می‌داند. در چنین نظام بدوی سیاسی، مسابقات تسلیحاتی و بروز مکرر خشونت هم قابل درک و هم قابل وقوع است.

عدم تمرکز، با دومین خصوصیت اساسی نظام - ساختار مطبقش - ارتباط دارد. کشورها از لحاظ قانونی مساوی هستند ولی نه در نفوذ؛ قدرت بطور نابرابر توزیع شده است. محدودی غولهای سیاسی، نظامی و اقتصادی نزدیک نوک هرم سلسله مراتب حائز سهم غیر متناسبی از قدرت می‌باشند، در حالیکه بسیاری (اغلب) از دیگران نزدیک قاعده این هرم مفروض در مقایسه بی‌قدرت می‌باشند.

تنوری واقعگرایی سیاسی معتقد است ساختار نظام بین‌المللی که مشخصه آن توزیع قدرت سیاسی دولتها، عامل اصلی تعیین‌کننده رفتار سیاست خارجی دولتهاست. کنت واتر<sup>۱</sup> (۱۹۷۹) - یک طرفدار برجسته واقعگرایی جدید، یا تنوری ساختاری<sup>۲</sup> - استدلال می‌کند که از زمان تولد دولت - ملت در کنفرانس صلح وستفالی در ۱۶۴۸ تنها دو نظام وجود داشته اند: (۱) نظام چند قطبی، که تا پایان جنگ جهانی دوم ادامه یافت؛ و (۲) سیستم دوقطبی، که توزیع قدرت طی جنگ سرد را مشخص کرد. در هر دو مورد، دولتها منافعشان را در برابر تهدید خارجی از طریق موازنه قدرت با قدرت حفظ کردند.

ائتلافها - اتحادیه‌ها - در نظام چند قطبی حائز اهمیت زیاد بودند. دولتها که تصور می‌کردند یکی در میانشان در طلب قدرت فائقه (سلطه‌جویی) می‌باشد در یک ائتلاف تعادل بخش بهم می‌پیوستند تا حیانتشان (منافع ملیشان) را حفظ نمایند. جنگها به کرات روی می‌داد و اغلب تعیین می‌نمود که چه کشوری میان سلطه طلبها و دولتهای موجود، بر جهان بعد از جنگ غلبه خواهد داشت. ایالات متحده خودش در مبارزه بین بریتانیا و فرانسه بر سر تفوق بر اروپا و دنیای نو، تولد یافت. و سابقه تاریخی دلالت دارد که معماران جمهوری نو، آمریکا، حقیقتاً نسبت به الزامات اولیه و مخاطرات قدرت، که کشور جدید را به جانب تحصیل قدرت پیش میراند، آنگونه که در فصل ۳ دیدیم، واقف بودند.

وضعیت بعد از جنگ جهانی دوم کاملاً متفاوت بود، اکنون فقط دو قدرت برای سلطه و برتری رقابت داشتند. هر یک هنوز در صدد موازنه قدرت با قدرت بود، آنگونه که از استراتژیهای سدبندی ایالات متحده مشخص است، هدف دفع چالشهای شوروی بود (گادیس ۱۹۸۲)، ولی اتحادیه‌ها در تأمین بقای خود دو قدرت، کم اهمیت بودند. برای اطمینان خاطر، ایالات متحده و اتحاد شوروی هر دو در صدد جلب متحدان به منظور هدف خودشان بودند: آنها به کرات در خارج با وسایل نظامی و سایر ابزار مداخله کردند تا تهدیدی را که هر کدام نسبت به موکلان طرف دیگر ایجاد می‌نمود خنثی سازند، و سازمان پیمان اتلانتیک شمالی (ناتو) و پیمان

<sup>۱</sup> Kenneth Waltz

<sup>۲</sup> Structural Theory

ورشو ارکان سیاست خارجی شان بشمار می‌رفت. هر یک از این دو نیز رفتار طرف دیگر را تقلید می‌کرد چون هر دو تسلیحات انهدامی هر روز پیشرفته‌تری را بوجود می‌آوردند. ولی، واقعگرایان جدید استدلال می‌کنند، که خود آن‌ها - بویژه سلاح‌های هسته‌ای - بود که قدرت طرفهای خصم را تعادل بخشید. تا زمانی که هر دو از امکان ضربه دوم هسته‌ای برخوردار بودند، هیچیک نمی‌توانست بر طرف دیگر غلبه یا آن را نابود سازد. آنطور که والتز نوشت، «سلاح‌های هسته‌ای یک آرامش اساسی را در کانون سیاست بین‌المللی بوجود آوردند که بعضاً تدارکات تند و سریع نظامی اتحاد شوروی و ایالات متحده را بی‌مورد می‌ساخت، و کوششها جهت طرح سناریوها برای استفاده سلاح‌های هسته‌ای شان را بی‌اثر و پیچیده می‌نمود» (والتز ۱۹۹۳؛ همچنین نگاه کنید به گادیس ۱۹۸۶؛ میرشایمر a ۱۹۹۰، b ۱۹۹۰؛ والتز ۱۹۶۴).

استدلال واقعگرایانه جدید بدون معارضة نیست، ولی دست کم بطور مفیدی ما را رهنمود می‌کند به بررسی سیاست خارجی آمریکا در ترکیب خارجی قدرت دولت و تبعات ترکیبات متفاوت ممکن در هزاره نو. زیرا، آنطور که رئیس‌جمهور بوش در ۱۹۸۹ خاطرنشان ساخت، "ما در پایان یک عصر و در آغاز عصر دیگری می‌باشیم."

### چند قطبی و ظهور جمهوری آمریکا

از منظر امروز، دشوار است که باور داشت کمی بیش از دو قرن پیش ایالات متحده دولتی کوچک، تازه‌بال و پر درآورده بود، که خود حیاتش در خطر دائمی بود. با تنها حدود سه میلیون نفر سکنه. سیزده مستعمره نشین که استقلالشان را از بریتانیا اعلام کردند کوتوله‌هایی بودند که توسط قدرتهای بزرگ اروپا: بریتانیا به عنوان قدرت جزیره‌ای و فرانسه، روسیه، و پروس قدرتهای قاره‌ای مهار شده بودند. حفظ استقلالی که در یورک تاون<sup>۱</sup> در ۱۷۸۱ بدست آوردند مشغولیت ذهنی درجه نخستشان بود. «نبوغ نخستین دیپلماتهای آمریکا در آن عصر بی‌عاطفه سبب شد، که آنها ماهیت مخالفت بین‌المللی را درک کردند - که شامل همه قدرتهای آن روز از جمله فرانسه بود - و به زیرکی قضیه استقلال کشورشان را از میان دامها و تله‌های ائتلافهای دیپلماتیک اروپایی مانور دادند تا استقلال ملیشان بطور برگشت ناپذیری تأمین شد» (فرل<sup>۲</sup> ۱۹۸۸؛ همچنین نگاه کنید به گیلبرت<sup>۳</sup> ۱۹۶۱). اتحاد متسمره‌نشین‌ها با فرانسه جهت توفیق شورششان علیه بریتانیا بسیار مهم بود. فرانسه از ایالات متحده حمایت کرد تا جای پای در قاره آمریکای شمالی بدنبال شکست اولیه‌اش از انگلیس بدست آورد.

<sup>۱</sup> Yorktown

<sup>۲</sup> Ferrel

<sup>۳</sup> Gilbert

فرانسه و انگلستان یکرشته نبود را در رقابت یکصد ساله شان برای تفوق بر اروپا و کنترل آمریکای شمالی جنگیده بودند. جنگ هفت ساله در اروپا، که به عنوان جنگ فرانسه و سرخپوستان آمریکا خوانده می‌شد، تازه ترین آن جنگها بود. با شکست فرانسه، معاهده ۱۷۶۳ پاریس عملاً دست فرانسه را از آمریکای شمالی کوتاه کرد. کانادا و دره اوهایو به بریتانیاییها واگذار شد. لوئیزیانا به اسپانیا داده شد، که در عوض فلوریدا را به انگلستان داد. انگلستان در پی تحکیم کنترل امپراتوری اش در سالهای بعد از آن بود. حزب مشهور جای بوستون در تلاش بدست آوردن منابع بیشتری از مستعمره نشین‌ها بود.

بار دیگر فرانسه به صورت نگرانی اصلی ایالات متحده تازه استقلال یافته ظاهر شد. سیاست گذاران حقیقتاً واقف بودند که حمایت فرانسه تنها تا آن زمان بطول خواهد انجامید که در خدمت منافع فرانسه باشد، و جنگی اعلام نشده بین نیروی دریایی آمریکا و فرانسه در ۱۷۹۷ در گرفت. بهر حال شگفت اینکه، انقلاب فرانسه و طلوع ناپلئون بناپارت، که جاه طلبی اش متمرکز بر اروپا بود، کمک به توسعه قاره ای ایالات متحده نمود. تالیران (چارلز موریس دو تالیران پریگور)، وزیر امور خارجه محیل فرانسه طی دوره حکومت وحشت، امیدوار به کسب دوباره سرزمین لوئیزیانا از اسپانیا بعنوان جزئی از طرح ایجاد مجدد امپراتوری آمریکای شمالی فرانسه بود. ناپلئون بعدها علاقمند به این پروژه گردید ولی، به سبب مواجهه با جنگ دیگری از سوی انگلستان، از آن صرفنظر کرد. اروپا در کانون توجه وی قرار داشت، نه ایجاد مجدد یک امپراتوری دور از قاره، لذا بخش وسیعی از مستعمره اش را به ایالات متحده فروخت که وسعت کشور اخیر را دو برابر کرد. فروش لوئیزیانا در ۱۸۰۳ به آمریکا نشانه دوستی فرانسه با آمریکا نبود بلکه نتیجه اتفاقی یک رشته از حوادث بود که، در صورت عدم جاه طلبی های ناپلئون در دنیای قدیم، می‌توانست توسعه ارضی آمریکا را محدود و استقلال آمریکا را شدیداً نابود سازد، (فرل ۱۹۸۸).

شور ناپلئون برای سلطه بر اروپا بیش از یک دهه جنگ و نزاع طولانی را موجب شد، که عاقبت الامر در ۱۸۱۵ با کنگره وین و با اعاده بوربون‌ها به سلطنت فرانسه به پایان رسید. جنگ ۱۸۱۲ جزئی از آن منازعه پیچیده و فراگیر بود. ایالات متحده وارد علیه بریتانیا ماجرا شد، با ادعای شدید نسبت به حق آزادی تجارت به عنوان یک بیطرف در دوران جنگ -- یک قرن بعدتر، وودرو ویلسون اصول مشابهی را جهت توجیه دخالت آمریکا در جنگ جهانی اول مورد استناد قرار داد.

بهر حال، نه مانند موضعش در ۱۹۱۷ - که تا آن زمان ایالات متحده به عنوان یک قدرت بزرگ صنعتی در جهان ظهور کرده بود - در ۱۸۱۲ ایالات متحده هنوز در تلاش تامین

استقلالش بود. تاریخ، جنگ ۱۸۱۲ را بعنوان دومین پیروزی آمریکا بر انگلستان ثبت می‌کند، آنچه غالباً فراموش شده اینست که بریتانیا بنحو موفقیت آمیزی به سرزمین آمریکا حمله کرد و واشنگتن. دی. سی را به آتش کشید، و رئیس‌جمهور جمیز مدیسون را مجبور به فرار از پایتخت ساخت.

در ۱۸۲۳ رئیس‌جمهور جمیز مونرو مطلبی را اعلام داشت که بعدها به نام دکترین مونرو خوانده خواهد شد. آنگونه که ما در فصل ۳ یادآوری کردیم. بیانیه مونرو اعلام نمود که (قاره) آمریکا برای آمریکاییان است.

اگرچه این بیانیه به صورت جزئی از میراث انزواجویانه کشور درآمد که جهت حفظ آزادیش ضروری بود اما، ایالات متحده فاقد قدرتی بود که بتواند از تهدید تلویحی نسبت به دولتهای اروپایی مورد نظرش بهره برداری کند. در عوض دولت بریتانیا- بخصوص فرماندهی دریاهای آزادش - بنحوی مؤثر دکترین مونروئه را قریب هفتاد سال "اعمال کرد". قدرت دریائی بریتانیا دولتهای اروپایی را از دسترسی به دنیای جدید دور نگاه داشت و به ایالات متحده اجازه داد که از جامعه کشاورزی به یک قدرت صنعتی توسعه یابد.

جنگ اسپانیا و آمریکا که در ۱۹۸۹ مشتمل گردید، ایالات متحده را متحول به یک دولت امپراتوری کرد ولی تأثیری محدود بر موازنه جهانی قدرت داشت. بهر حال در اروپا، آلمان در حال صعود بود و فرانسه را بخاطر سلطه قاره ای در جنگ فرانسه و پروس ۱۸۷۱-۱۸۷۰ به چالش طلبید و تهدیدی بالقوه برای انگلستان، قدرت جزیره‌ای ایجاد کرده بود (نگاه کنید به کیسینجر ۱۹۹۴a). تا ۱۹۱۴ ساختهای اتحادیه چند قطبی نظام توازن نیروها استحکام یافته بود: توبهای اوت که شعله جنگ جهانی اول را برافروختند به یکصد سال صلح قدرتهای بزرگ خاتمه دادند. سه سال بعدتر ایالات متحده به طرفداری از بریتانیا، فرانسه، و روسیه وارد جنگ علیه آلمان و امپراتوریهای اتریش - مجارستان و عثمانی گردید. همانند جنگ ۱۸۱۲ اصل حقوق بیطرفی در دریاهای آزاد عامل اصلی در تصمیم ورود به جنگ بود. ولی واقعگرایان سیاسی استدلال می‌کنند که چیزی بیش از اصل مذکور در معرض خطر بود: چیزی بیشتر از موازنه اروپایی قدرت، که تهدید بالقوه خطرناکی را نسبت به امنیت و منافع آمریکا بوجود می‌آورد.

هنگامی آمریکا وارد جنگ اروپائیان گردید که قدرت متجاوز قاره ای آلمان در آستانه کسب سلطه در اروپا با شکست قدرت دریائی بریتانیا و تحصیل همزمان پیروزی در اقیانوس اطلس بود. درست در همان زمان که آمریکا اعلان جنگ نمود، بریتانیا قریب ۸۸۰۰۰۰ تن از کشتی از دست داده بود، چندین برابر بیشتر از آنچه که می‌توانست احتمالاً جایگزین سازد. در همان ماه، شورش و طغیان در ارتش فرانسه، آینده این کشور در جنگ را مورد تردید قرار داد.

روسیه سومین عضو، متفقین سه گانه اروپا، فاصله چندانی با سقوط داخلی نداشت. (سرفاتی ۷-۸ و ۱۹۷۲)

ایالات متحده بعد از جنگ جهانی اول بار دیگر به انزواجویی بازگشت، و اینرا برگزید که خود را داخل در توطئه های سیاست قدرت اروپائی نکنند. ولی همانطور که رفتار متعادل کننده اش در آستانه قرن کفه رابه زیان جاه طلبی های سلطه جویانه آلمانها برگرداند، قدرتش نیز در پس راندن چالشهای آلمانی ها و ژاپنی ها که در سالهای ۱۹۳۰ و ۱۹۴۰ رو به اوج گذاشته بود بسیار اساسی و مهم بود. ایالات متحده باتوجه به رهنمودهای آرمانگرایی ویلسونی، امید داشته بود که سیاست "زشت" موازنه قوای دنیای قدیم را به نظام امنیت دسته جمعی جدید متجسم در جامعه ملل بدل سازد. وقتی که این آرمان شکست خورد، چاره ای جز توسل به همان استراتژیهایی که زمانی از آنها بیزاری جسته بود نداشت: همدست شدن با بریتانیا و اتحاد شوروی در ائتلافی تعادل بخش بمنظور ممانعت از اینکه دولتهای محور به سلطه جهانی دست یابند. زمانیکه مرگ و ویرانی رو به توقف و خاکستر جنگ رو به سردی گذاشت، ایالات متحده دریافت که به تنهایی از میان ویرانیهای جنگ که پنجاه میلیون نفر را قربانی گرفت تقریباً بدون صدمه بیرون آمده است.

### غلبه سلطه جویانه: جهانی تک قطبی

جنگ جهانی دوم اقتصاد آمریکا را متحول ساخت، بنحوی که در اقتصاد سیاسی جهان قدرت فائقه شد. تولید ناخالص ملی (GNP) بین سالهای ۱۹۴۱ و ۱۹۴۴، ۷۲ درصد بالا رفت؛ تولید کشاورزی ۲۵ درصد افزایش یافت؛ و مصرف غیرنظامی (کشوری) کالاها و خدمات به ۲۰ درصد رسید (لاوال ۱۹۷۰/۹۳). بالعکس، اروپا درمانده و ویران بود. حتی اتحاد شوروی که ارتشش نازیها را از استالینگراد تا برلن عقب رانده بود، آسیب شدیدی دیده بود. نظام صنعتی، کشاورزی، و حمل و نقلش یا ویران و یا شدیداً آسیب دیده بود و علاوه بر آن قریب ۶/۷ میلیون نفر تلفات غیرنظامی و ۱۱ میلیون نفر نظامی کشته یا مفقود در جنگ از دست داده بود. تلفات ایالات متحده حدود ۴۰۵۰۰۰ کشته یا مفقود در عملیات بود (الیس ۲۵۴ و ۱۹۹۳)، عملاً آمریکا تلفات غیرنظامی نداشت، از اینرو نسبت تلفات شوروی به آمریکا در جنگ بیش از نسبت چهل به یک بود.

البته اتحاد شوروی کنترل قسمت اعظم اروپای شرقی را در پی جنگ حفظ کرد، و بر سر این مساله بود که اختلاف و مشاجره شوروی و آمریکا متمرکز گردید. بهر حال، رویهمرفته ایالات متحده در موقعیت برتری قرار داشت، یک قدرت سلطه جوی واقعی بود. در ۱۹۴۷

ایالات متحده به تنهایی قریب نیمی از مجموع کالاها و خدمات دنیا را تولید می‌کرد، و انحصار بمب اتمی نیز به کشور تفوقی نظامی می‌بخشید.

تنها بر پایه چنین زمینه‌ای است که می‌توانیم بفهمیم تا چه حد و اندازه تغییرات در توزیع بین‌المللی قدرت طی پنج دهه گذشته، اساسی و مهم بوده است. دوران بعد از جنگ جهانی دوم با توانایی ایالات متحده (اگر نگوئیم تمایل) جهت اعمال کنترل بیشتر بر امور جهانی نسبت به شاید هر کشور دیگری در گذشته آغاز گردید. آمریکا به تنهایی صاحب قدرتی نظامی و اقتصادی بود که بتواند بطور یکجانبه از امنیت و حاکمیتش دفاع کند. تفوق بی‌همتایش نظام بین‌المللی را طی این میان دوره تبدیل به نظام تک قطبی کرد.

آنقدر قدرت آمریکا برجسته و غالب بود که هنری لوس Henry Luce، سردبیر مجلات تایم و لایف، در ۱۹۴۱ با امیدواری از آن بعنوان «قرن آمریکا» نام برده بود. دوره‌ای دراز که در آن قدرت آمریکا وی را قادر خواهد ساخت که دنیا را بر طبق منافعش شکل بدهد. پیشگویی‌اش را بر این اعتقاد استوار ساخت که «فقط آمریکا می‌تواند بطور مؤثری اهداف این جنگ [جنگ جهانی دوم] را تعیین کند»، که از آن جمله ایجاد «یک اقتصاد حیاتی بین‌المللی» و «یک نظم اخلاقی بین‌المللی» تحت رهبری آمریکا می‌باشد (نقل شده در لافبر ۱۹۹۴).

دیگران ابراز نگرانی کردند که ایالات متحده ممکن است بیش از حد خودش را درگیر نماید. والتر لپمن مفسر و روزنامه‌نگار در ۱۹۴۳ خاطرنشان ساخت که «سیاست خارجی عبارتست از به تعادل آوردن تعهدات کشور با قدرت کشور». از این‌روی برای لیپمن در همان حال که ایالات متحده بجانب جهان‌گرایی پیش می‌رفت «اعسار» یک نگرانی جدی بود. وی بعدها به انتقاد از استراتژی سیاست خارجی سدنبدی پرداخت، با این استدلال که صرف‌نظر از سایر امور، دسته‌بندی مستلزم مبارزه با کمونیسم شوروی است که به اقتصاد کشور زیان می‌رساند.

انتقادات و نگرانیهای لیپمن بحث شدیدی درباره افول قدرت آمریکا را پیش‌بینی کرد که چهاردهه بعدتر اتفاق افتاد (نگاه کنید به شوینگر<sup>۱</sup> ۱۹۹۵). بهر حال در آن زمان «قرن آمریکا» بیشتر جذبه داشت تا دلواپسی برای «اعسار» و «شکاف لیپمن». معذک، ایام تک قطبی که ایالات متحده بلافاصله بعد از جنگ جهانی دوم از آن برخوردار بود رو به تغییر گذاشت، تقریباً بهمان زودی که مورد قبول قرار گرفت. بر انحصار بمب اتمی آمریکا، با آزمایش موفقیت آمیز شوروی در ۱۹۴۹ رخنه‌ای وارد آمد. در ۱۹۵۳ اتحاد شوروی کمتر از یکسال بعد از آمریکا دست به انفجار بمب هسته‌ای حرارتی زد و در ۱۹۵۷ جهان غرب را دچار ضربه ساخت زیرا

<sup>۱</sup> Schwenniger



نخستین کشوری بود که موشک بالیستیک قاره پیمای (ICBM) را آزمایش کرد و ماهواره ای فضایی را به مدار زمین فرستاد شاهکارهایی که همچنین نشانه توانایش برای پرتاب یک کلاهک جنگی بسیار دورتر از سرزمین اصلی روسیه بود.<sup>(یک)</sup>

### نظام دو قطبی

دو قطبی بودن مشخصه تمرکز مؤثر قدرت جهانی در دستهای ایالات متحده و اتحاد شوروی از اواخر دهه ۱۹۴۰ تا ۱۹۶۲ بحران موشکی کوبا است (نگاه کنید همچنین به واگنر ۱۹۹۳). کشورهای کمتر قدرتمند، بمنظور حمایت به این ابرقدرت یا دیگری نگریستند، و دو رهبر جهان با حدت برای اخذ بیعت به رقابت با یکدیگر برخاستند. ناتو، که ایالات متحده را جهت دفاع از اروپای غربی وابسته کرد، و پیمان ورشو که اتحاد شوروی را در یک اتحاد رسمی با اقمار اروپای شرقی پیوند داد، دو محصول عمده این رقابت اولیه بودند. تقسیم اروپا به بلوکهای رقیب نیز راه حلی برای مساله آلمان فراهم آورد - اتحادی تلویحی بین شرق و غرب علیه مرکز اروپا همانطور که لرد اسمی Ismay، نخستین دبیر کل ناتو بیان داشت، غرض پیمان اتلانتیک این بود که «روسها را دور از آن، آمریکائیها را داخل آن، و آلمانها را تحت نظارت آن نگاهدارد».

با گروه بندی کشورهای عضو نظام به دو بلوک، هر یک به رهبری یکی از ابر قدرتها با قابلیت اینکه هستی سایر کشورها را "وتو" کنند (کاپلان ۱۹۵۷)، ساختار دو قطبی، ناامنی را در سراسر گیتی جاری ساخت (اسپانیر ۱۹۹۰). با قبول اینکه موازنه نیرو دائماً در معرض خطر بود، هر طرف تصور می کرد که بهره یک طرف زبانی برای طرف دیگر است، وضعیتی که در ریاضیات تئوری بازی به برآیند "حاصل جمع صفر"<sup>۱</sup> مشهور است، لذا جلب دوستان و متحدان جدید حائز اهمیت بسیار بود، در حالیکه ترس از احتمال ترک جمع توسط یک دوست قدیمی نیز همیشه وجود داشت. ساختار دو قطبی جای اندکی برای مصالحه و سازش می گذاشت: هر حرکت و مانوری بصورت اقدامی نو جهت فتح جهان بنظر می رسید و عملی خصمانه که باید با اقدامی تلافی جویانه با آن مواجه گردید، چون از نظر دشمنان سازش غیرممکن بود، آزمودن قاطعیت اراده، و چالشهایی نسبت به وضع موجود کشورها قابل انتظار بود. مداخلات مکرر قدرتهای بزرگ در جهان سوم و بحرانهای پی در پی تا آستانه جنگِ قدرتهای بزرگ، مشخصه نظام دو قطبی بود (نگاه کنید به بریچر و ویلکنفیلد<sup>۲</sup> ۱۹۹۱).

<sup>1</sup> Zero - Sum

<sup>2</sup> Brecher & Wilkenfeld

علیرغم تهدیدات بی‌پایان و بحرانهای پشت سرهم طی دوران دو قطبی، جنگ عمده‌ای بین قدرتهای بزرگ رخ نداد. در عوض یکی از مورخان، جان گدیس (۱۹۸۶) این دوره را "صلح طولانی" توصیف می‌نماید. (همچنین نگاه کنید به گدیس ۱۹۹۱). بطوری معمای، رقابت دائمی و تمرکز نیروی عظیم ویران‌کننده در دستهای رقیبان، موجب احتیاط و ثبات گردید تا بی‌پروائی و جنگ. واقعگرایان جدید، همانطور که گفته شد، آن احتیاط و ثبات را به سلاحهای هسته‌ای نسبت می‌دهند.

### نظام دو قطب مرکزی

در آستانه بحران موشکی کوبا، ساختار انعطاف‌پذیرتری جایگزین نظام دو قطبی گردید، زمانی که ابرقدرتها از سیاست پرتگاه هسته‌ای گام پس گذاشتند و نهایتاً سیاست تشنج زدایی را دنبال کردند. این تغییر با پذیرش این نظر میسر شد که برابری هسته‌ای برای حفظ ثبات استراتژیک لازم است (همانطور که در موافقتنامه‌های سالت اشاره گردید)؛ در تعهداتی متناوب دو ابرقدرت پذیرفتند که از سلاح هسته‌ای جهت فیصله اختلافات استفاده ننمایند؛ و اعتقادی رو به تزاید که ویرانگری سلاحهای مدرن، سودمندی اتحادیه‌های دفاعی را کاهش داده است. از جمله عوامل مؤثر در تغییر سیستمی که ساختار قطبی شدیداً سیال داشت پیشرفتهای سریع تکنولوژیک در مجموعه تسلیحات و جنگ افزارهای عمده ابرقدرتها بود. موشکهای بالیستیک قاره‌پیمای به خصوص اهمیت نیاز بداشتن پایگاهها در نزدیکی جبهه نبرد را کاهش داد - که برای ایالات متحده بویژه مهم بود که از آنجاها بتواند علیه خصم ضربه بزند.

همانگونه که نظام دو قطبی جامد (انعطاف‌ناپذیر) رو به فرسایش می‌گذاشت، از ساختار در حال ظهور می‌توان در توصیفی مناسب بعنوان "دو قطب مرکزی" نام برد. گرایش دو قطب مرکزی مبین تداوم برتری نظامی ایالات متحده و اتحاد شوروی و اتکای مستمر طرفهای ضعیفتر اتحادیه به حامی ابرقدرتشان برای امنیت در بعد از ماجرای بحران کوبا می‌باشد.

نظم جدید همچنین حدی بیشتر از مانور دادن را برای اعضای ضعیفتر قائل بود. از اینرو اصطلاح چندمرکزی Polycentrism معرف امکان وجود چند مرکز قدرت و برقراری روابط گوناگون میان کشورهای تابع ابرقدرتهاست. در نظام چند مرکزی مطابق، هر یک از ابرقدرتها در پی ایجاد روابط نزدیکتر با قدرتهای درجه دومی است که متحد خصمشان می‌باشند (مانند مواردی که روابط بین ایالات متحده و رومانی، و بین فرانسه و اتحاد شوروی را میسر ساخت). قدرتهای درجه دوم نیز از این پیوندها به نوبه بهره‌برداري کرده و در جستجوی

تقویت موضع چانه زنی در داخل خود اتحادیه بودند به سبب برقراری روابط بین خودشان (مثلاً بین لهستان و آلمان غربی). در حالیکه ابرقدرتها از لحاظ نظامی قدرت فائده باقی بودند، سیالیت دیپلماتیک بیشتر بین آنها مشهود گردید.

### شکستگی در اتحادیه اتلانتیک

از میان رفتن فاصله بین توانائیهای نظامی شوروی و آمریکا این تحولات را شتاب بخشید، همانطور که سبب کاستن از اعتبار تعهدات ابرقدرتها شد، که در حقیقت نمی خواستند بخاطر دفاع از متحدانشان امنیت خود را بخطر اندازند. در نظامی که اساساً بر مبنای "توازن وحشت" شکل یافته بود، اعضای اروپائی ناتو علی الخصوص نگران بودند که آیا ایالات متحده به خاطر پاریس یا بن، شهر نیویورک را قربانی خواهد ساخت. عدم اطمینان رو به تزاید درباره قابل اعتماد بودن تهدید ایالات متحده به تلافی گسترده سبب گردید که فرانسه مبادرت به توسعه نیروی هسته‌ای خودش Force de frappe کرده و بعداً از فرماندهی واحد ناتو کناره‌گیری نماید. حتی سیاست پاسخ انعطاف ناپذیر، که به عنوان استراتژی رسمی ناتو در دوره دولت جانسون اتخاذ گردید نتوانست اعتماد به وعده های آمریکا را اعاده نماید. این سیاست کوشید که اصل انهدام تضمینی متقابل را در مورد اتحاد شوروی در صورت حمله پیمان ورشو به اروپای غربی گسترش دهد. بهر حال، برای بسیاری از اروپائیان این صرفاً نشانه‌ای از بی میلی ایالات متحده بود که نمی خواست بخاطر تضمین امنیت متحدانش خود را در معرض انهدام قرار دهد.

این دلواپسی ها تقسیمات چند مرکزی را که قبلاً مشهود بود تشدید کرد. مثالهای شکستگی استحکام اتحادیه عبارتند از:

- عدم تایید آشکار سیاست آمریکا در ویتنام طی سالهای ۱۹۶۰ توسط بسیاری از حکومتهای اروپائی
- امتناع از اعطای اجازه فرود به هواپیماهای آمریکائی که در جریان جنگ یوم کیپور ۱۹۷۳ که به اسرائیل کالا می‌بردند.
- عدم تمایل به حمایت از تحریمهای ایالات متحده علیه اتحاد شوروی در پی تهاجم شوروی به افغانستان ۱۹۷۹
- حمایت سرد از تلاشهای آمریکا در ۱۹۷۹ جهت تحت فشار گذاشتن ایران از لحاظ اقتصادی، به منظور اجبار این کشور به رها ساختن گروهانهای آمریکائی

- مشارکت، علیرغم مخالفت آمریکا، در پروژه خط لوله یامبرگ بمنظور انتقال گاز طبیعی از سیبری به بازارهای اروپای غربی.
- انتقاد از سیاستهای واشنگتن در خصوص رفتار با آشوبهای داخلی در آمریکای مرکزی.

بعدها گفتگو پیرامون «جدا ساختن» اروپا از حمایت آمریکا موجب استقرار فوری نوع جدیدی از موشکهای هسته‌ای میان برد در اروپا گردید، که تحکیم اعتبار بازدارندگی گسترده تر را باعث شد. بهرحال، ناآرامی ادامه یافت چون گروههای صلح در هر دو سوی اقیانوس اطلس تفکر «یکپارچگی اقیانوس اطلس» را مورد چالش قرار دادند، که قبلاً پیوند ایالات متحده و اروپای غربی را بیکدیگر موجب گردیده بود. افکار عمومی اروپای غربی طی سالهای ۱۹۸۰ بجانب بیطرفی و صلح طلبی چرخید، در همان زمانی که ایالات متحده متعهد برنامه تجدید تسلیحات عظیمی گردید. وحشت اروپا از تبادل هسته‌ای «واکنش محدود» شدیداً ناگوار بود - غرض از واکنش محدود، حمله هسته‌ای محدود به عرصه نبرد در اروپا است بدون اینکه به جنگی عمومی بین ابرقدرتها تبدیل شود - این امر سبب شد اروپائیان در جستجوی طرح جدیدی برآیند که مانع از آن شود که اروپا میدان نبرد هسته‌ای باشد.

تغییرات در توزیع قدرت اقتصادی با این تحولات ژئواستراتژیک همراه گردید - در سالهای ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ بسیاری از متحدان آمریکا بصورت واحدهای اقتصادی استواری درآمدند که دیگر وابسته های ضعیفی نبودند. رشد شگفت انگیز بعد از جنگ اقتصادهای ژاپن و اروپای غربی تا حدود زیادی مرهون افول نسبی سلطه اقتصاد آمریکا بود. در ۱۹۸۸ تولید کلی ژاپن و دوازده عضو جامعه اروپا بیش از ۹۵۰ میلیارد دلار زیادتز از تولید ایالات متحده بود. سی سال قبل، در ۱۹۶۰، تولیدات حتی مساوی با تولید ایالات متحده نبودند. این تواناییهای افزوده شده سبب تقویت اعتماد اروپا و ژاپن و فرسایش توانائی آمریکا برای تحمیل راه حل‌های خودش در مسائل غیر نظامی گردید (نگاه کنید به فصل ۷). از اینرو «قرن» سلطه آمریکا که هنری لوس در اوائل ۱۹۴۰ پیش بینی کرده بود عمری کوتاه داشت.

افول نسبی قدرت آمریکا، بنحوی رو به تزاید امکانات گزینش سیاست خارجی آمریکا را محدود ساخت. دولتهای نیکسون، فورد و کارتر کوشیدند که ایالات متحده را با حدود قدرت اقتصادی و نظامی آمریکا تطبیق دهند، ولی دولت ریگان منکر وجود چنین حدودی بود. در عوض، تلاش کرد این ذهنیات را اصلاح و نفوذ آمریکا بر امور خارجی را از طریق افزایش مخارج نظامی و دیپلماسی تهاجمی مجدداً برقرار کند. آیا این کوشش توفیق یافت یا نه سئوالی است

که پاسخ بدان مورد اتفاق نیست (نگاه کنید به نائو ۱۹۹۰؛ نای<sup>۱</sup> ۱۹۹۰)، زیرا برخی از ناظران تعهدات پرهزینه را غیرسازنده می‌دانند (نگاه کنید به کندی ۱۹۸۷؛ مید ۱۹۹۰). صرفنظر از این نظرات، قدرت اقتصادی مستحکم ژاپن و اروپا (عمدتاً آلمان) به این بازیگران اجازه می‌دهد که مسیری مستقل از ایالات متحده را طی کنند - در واقع، راهی که غالباً ایالات متحده را به چالش می‌طلبد. قبلاً آلمان و ژاپن در زمینه‌ای که یقیناً مبارزه جهانی آینده در آنجا خواهد بود - یعنی در عرصه نبرد اقتصادی بخوبی از عهده کار برآمده‌اند.

### شکاف در بلوک شوروی

تجزیه اتحادیه‌های جنگ سرد، وابسته با نظام دو قطبی جامد، پدیداری شرقی و بهمان نسبت غربی بود. جدائی چین و شوروی که به سالهای دهه ۱۹۵۰ برمی‌گردد، بوضوح در هم شکستن آنچه را که زمانی بعنوان غول واحد کمونیستی می‌نامیدند آشکار ساخت (اگر چه سیاست‌گذاران آمریکائی در رؤیت این پرتو کاهل بودند). اختلافی که ناشی از تفاوت‌های ایدئولوژیک و بهمان درجه از نگرانیهای امنیتی دو همسایه بزرگ بود، بتدریج در سالهای ۱۹۶۰ به سطح رقابتی برای رهبری نهضت کمونیست جهانی رسید که دوران جدیدی را در سیاست مثلث واشنگتن - مسکو - پکن گشود.

در سالهای ۱۹۶۰، ۱۹۷۰ غالباً واژه «سه قطبی» جهت توصیف سیستمی مرکب از سه کشوری که بطوری نسبی با پتانسیل قدرت مساوی در برابر یکدیگر قرار داشتند، البته بیشتر به خاطر قابلیت‌های نظامی شان (بخصوص هسته‌ای) بکار می‌رفت. معمول چنین بود که چین را در روابط ابر قدرتها و با توجه به استقلال رو به رشدش از کنترل مسکو، به عنوان قطب جدیدی محسوب دارند، ثلویحاً ظهور چین بعنوان یک قدرت منطقه‌ای مهم برسمیت شناخته شد - شاید قدرتی که سرنوشتش این بود، همانطور که رئیس‌جمهور سابق نیکسون در ۱۹۸۹ پیش‌بینی کرد، بصورت «یک ابرقدرت اقتصادی و نظامی» درآید. مسافرت تاریخی خود نیکسون به چین در فوریه ۱۹۷۲، نشانه مورد قبولی از دیپلماسی سه جانبه آن دوره است. بنابراین «بازی کردن با کارت چین» بصورت مانور مطلوب (یابلوف) ایالات متحده در تلاشش برای معتدل ساختن رفتار شوروی در اکناف جهان درآمد.

وجود نظام چند مرکزی در داخل بلوک شوروی به ماورای برخورد چین - شوروی توسعه یافت. اظهارات متناوب راجع به استقلال اروپای شرقی، علیرغم وجود سایه ارتش سرخ، همچنین رفتار آلمان شرقی، لهستان، و مجارستان در ایام سالهای ۱۹۵۰ مشخصه آن نظر بود.

<sup>1</sup> Nau, Nye

طی سالهای ۱۹۶۰ تمایلات چند مرکزی در داخل پیمان ورشو بطور بسیار واضحی در قضیه چکسلواکی مشهود گردید، که تجربه دمکراتیکش بطور ناگهانی با مداخله نظامی پیمان ورشو در ۱۹۶۸ خاتمه پذیرفت. رهبران کرملمین، دکترین برژنف (که بنام نخست وزیر شوروی لئونید بر ژنف خوانده شد) را جهت توجیه تهاجم خود اعلام داشتند و اینک به سایر کشورهای اقمار در باب وسوسه تجربه اصلاح داخلی واحتمال خروج از چنبره کمونیستی اخطار نمایند.

علیرغم این اخطار، تاکید بر استقلال اروپای شرقی از «خط مسکو» در سالهای ۱۹۷۰ و اوائل سالهای ۱۹۸۰ بیشتر می‌شد، که حکایت از اصلاحات وسیع سیاست داخلی و خارجی داشت که بعدها منطقه را دربرگرفت. در ۱۹۸۹، مجارستان نخستین کشور سوسیالیست در اروپای شرقی بود که برنامه انتخابات آزاد را اعلام کرد. لهستان نخست وزیری غیر کمونیست برگزید، رهبری کمونیست آلمان شرقی استعفا کرد و جانشینانش تخریب دیوار برلین را تحمل کردند، و چکسلواکی کابینه جدیدی با اکثریت غیر کمونیست ها تشکیل داد، اصلاحات رادیکال گورباچف تحت برنامه گلاسنوست مستلزم تفکری جدید در سیاست اتحاد شوروی نسبت به اقمار سابقش در اروپای شرقی بود، اصلاح در خانه، اصلاح سوء مدیریت کمونیستی در خارج را نیز اجازه داد. آدام برومک Adam Bromke (نقل شده در اسمولوه<sup>۱</sup> ۱۹۸۹)، یادآور شد که «تقریباً یک شبه همه رقابتهای و تشنجهای در داخل بلوک که عقاید قشری کمونیستی برای دههها آنرا سرپوش نهاده بود ناگهان فوران کرد و آشکار شد» گورباچف که مردد بود آیا متحدان شوروی را از آزادسازی محروم دارد، ناگزیر از پذیرش آزادی شد تا کشور خودش را نجات دهد، وی دکترین برژنف را بی‌اعتبار دانست و «دکترین سیناترا» را پذیرفت، که کشورهای اقمار را مخیر می‌کرد که «براه خود بروند».

این امر پایان امپراتوری شوروی در اروپای شرقی را علامت داد. اعضای پیمان ورشو به ترتیبی سریع حکومت کمونیستی را مردود شناخته و دمکراسیهای بازار آزاد را تایید نمودند. با اروپائی که اینک در فجر دوران جدید بود، برنت اسکوکرافت، مشاورا منیت ملی رئیس جمهور بوش، بانگ برآورد که موج اصلاح طلبی در اروپای شرقی و اتحاد شوروی «تغییر بنیادین را در تمامی ساختار بین‌المللی» به ارمان آورده است.

بسوی چند قطبی؛ دیدگاه واقعگرایانه جدید در هزاره نو

پایان جنگ سرد، لاجرم سئوالاتی را بر می‌انگیزد درباره ترکیب آینده قدرت، محدودیتهای و فرصتهایی که بوجود می‌آورد. البته در یک نگاه، نظام بعد از جنگ سرد ساختار

دو قطب مرکزی دوران جنگ سرد را محفوظ می‌دارد. ایالات متحده و روسیه قدرتهای نظامی متفوق جهانی باقی می‌مانند، چون هر دو کماکان توانائی دومین ضربه هسته‌ای را حائز می‌باشند که واقعگرایان جدید آن را برای ثبات موازنه قوای جنگ سرد، اساسی می‌بینند. ولی روسیه از لحاظ داخلی چیزی جز سایه سلفش نیست، و ایالات متحده اینک در تقلائی مقابله با فهرست بی پایان بیماریهای داخلی است که قدرت خود را نمایان کرده‌اند. معاون وزیر امور خارجه لارنس اس. ایگلبرگر در ۱۹۸۹ خاطر نشان کرد اگر که درست باشد که ما از جنگ سرد پیروز آمده ایم، پس ما همانند شورویهای پشت سرمان، از خط پایان مسابقه نفس نفس زنان عبور نکرده ایم». علاوه بر آن، تغییرات در ساختار نظام بین‌المللی با تغییرات در دولتها شروع میشود.

«بنا بر تئوری ساختاری، میدانیم که دولتها در صدد حفظ موقعیت خود در نظام هستند. از اینرو در سالهای تاریک روشن (صبح کاذب)، قدرتهای بزرگ در تلاش متوقف ساختن یا برگرداندن سیر افولی خود هستند..... بخاطر ترکیبی از دلایل داخلی و خارجی، رهبران شوروی کوشیدند که مانع از سقوط محتمل کشورشان از جایگاه بین‌المللی شوند، ولی توفیق نیافتند.» (والتز ۱۹۹۳).

از آنجا که نظام قبلی به تاریخ می‌پیوندد، چه چیزی جایگزین آن خواهد شد؟ از دیدگاه برخی هم اینک نظام تک قطبی جانشین آن شده است، درست همانطور که نظام تک قطبی طی میان دوره کوتاهی بین نظام چند قطبی قبل از جنگ جهانی دوم و ساختار دو قطبی که بعد از آن بدنبال آمد وجود داشت و نقش ایالات متحده در این وضعیت تک قطبی مجدد، از توصیفش از خود بعنوان «تنها ابر قدرت باقیمانده» روشن می‌شود.

بعد از خاموشی جنگ خلیج فارس، چارلز کرا و تامر، Charles Krauthammer (۱۹۹۱) مفسرستون نویسی آزاد، نه فقط در توصیف نظام تک قطبی بلکه همچنین به عنوان تجویزی جهت رفتار سایرین، نوشت که: «کانون قدرت جهانی، ابر قدرت بدون معارض، ایالات متحده است». «چیزی جز یک قدرت درجه اول وجود ندارد و در آینده نزدیک امیدی نیست که قدرت دیگری بتواند با آن رقابت کند». وی استدلال کرد که سایر کشورها بجانب ایالات متحده بخاطر رهبری اش خواهند آمد، آنگونه که در مورد پاسخ به تهاجم عراق علیه کویت چنین کردند و سپس در خصوص اطمینان از توزیع کمکهای بشری دوستانه به سومالی. کرا و تامر افزود که: «مرحله تک قطبی بمعنای آنست که با پایان یافتن سه جنگ داخلی بزرگ شمالی (جنگ جهانی اول، جنگ جهانی دوم، و جنگ سرد) شمال آرامش یافته از لحاظ ایدئولوژیک در پی

امنیت و نظم، سیاست خارجی اش را هماهنگ با ایالات متحده خواهد کرد. این جهت و شکل امور است که در پی خواهد آمد.<sup>۵۰</sup>

سایرین محوریت ایالات متحده را از لحاظ نظامی قبول دارند ولی در عین حال مسلم می‌دانند که بازیگران عمده (قدرتهای بزرگ) دیگری در جهان سیاست به خاطر حائز بودن ترکیبی از تواناییهای نظامی و اقتصادی هستند که از آنجمله آلمان و ژاپن، بریتانیا و فرانسه قابل ذکرند - و اینکه قدرت میان سایر دولتها نیز پخش شده است، مانند: هند، برزیل، کره جنوبی. این نظام هنوز هم چند قطبی نیست، که بطور نسبی نشان دهنده قدرت برابر میان فرضاً پنج بازیگر اصلی باشد ولی در عین حال مطابق این دیدگاه نه دو قطبی است و نه تک قطبی. دانشمند سیاسی جان اسپانیر<sup>۱</sup> (۱۹۹۳) این نظام را بعنوان تک قطب مرکزی Unipolycentric وصف میکند. وی قبلاً مفهوم دو قطب مرکزی را بمنظور متسجم کردن تغییرات در منافع و تواناییهای اروپا و ژاپن در چهارچوب سلطه نظامی مستمر شوروی و آمریکا بکار برد، وی اظهار نظر می‌کند که در داخل ترکیب جدید تک قطب مرکزی احتمال بروز اختلافات منطقه ای بیشتر موجود است، همچون مورد جنگ خلیج فارس، زیرا متخاصمین قبلی جنگ سرد دیگر دلیلی نمی‌بینند که شرکایشان را محدود سازند بخاطر ترس از اینکه اختلافات محلی ممکن است به جنگی جهانی تبدیل شود. گسترش تکنولوژی سلاحهای هسته‌ای و غیر متعارف (شیمیائی و بیولوژیکی) یکی از جلوه‌های «خردشدن و منطقه‌ای شدن قدرت» در دوران بعد از جنگ سرد است.<sup>۵۱</sup>

خردشدن قدرت تصریح بر چالشهای متعددی دارد که دولتها امروز با آن مواجه می‌باشند. کیفیت متمایز بسیاری از اینها، این است که اساساً درون ملی هستند نه بین‌المللی. ایالات متحده فرضاً نفوذی در دومی دارد ولی بسیار کمتر در اولی. دلایل این امر کمتر در ویژگیهای ساختاری نظام بین‌المللی است که در تفکر واقعگرایان حالت محوری دارد، تا در افزایش چالشها نسبت به ساختارگرایی، و اموری که تنورسین‌های لیبرال آنرا محور دستورکار نظم نوین جهانی می‌بینند. چنین اموری شامل فروپاشیهای ناشی از ناسیونالیسم قومی و سایر بینظمیهای داخلی و بهمان درجه نیز نیروهای ادغام‌گرای اقتصادی سرزمینی - ژئواکونومیکس - می‌باشد.<sup>۵۲</sup>

که Multilevel Interdependence مفهوم وابستگی چندلایه‌ای با جوزف‌نای (۱۹۹۲) نزدیکی و قرابتی با تک قطب مرکزی دارد - توجه رابه نیروهای ادغام‌کننده و تجزیه‌کننده که هم اینک فعال می‌باشند معطوف می‌دارد. نای استدلال می‌کند که «هیچ نظام سلسله‌مراتبی



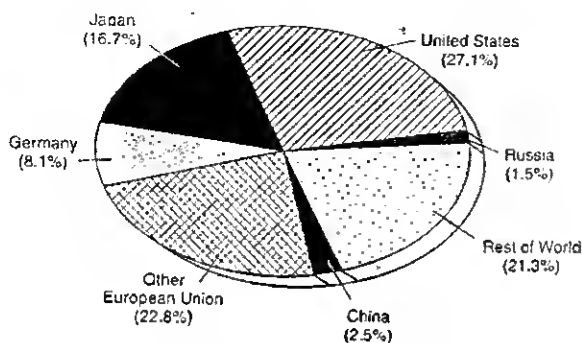
واحدی نمی‌تواند بنحوی کافی سیاست جهانی با ساختارهای متعدد را توصیف کند. توزیع قدرت در سیاست جهان همانند یک کیک چند لایه است. لایه نظامی بالا عمدتاً تک قطبی است، زیرا قدرت نظامی دیگری که قابل مقایسه با ایالات متحده باشد وجود ندارد. لایه وسطی اقتصادی سه قطبی است و بمدت دو دهه چنین بوده است. لایه پائینی وابستگی فراملیتی انتشار و توزیع قدرت را نشان میدهد» نای سپس با این پیشگویی ادامه می‌دهد که «لایه‌های» قدرت جهانی مستقیماً بر دورنمای سیاست خارجی آمریکا تأثیر می‌گذارند: این پیچیدگی هرگز مساله ای نبود اگر قدرت نظامی بهمان نسبت پول قابل معاوضه و تبدیل بود و می‌توانست حاصل کار در همه زمینه‌ها را تعیین نماید. در توصیف اروپای قبل از ۱۹۱۴، تاریخدان بریتانیایی A.J. Taylor ا.ج.ب. تایلور نوشت که محک آزمایش یک قدرت بزرگ توانانش در غلبه بر جنگ است. اما توانائی نظامی عامل تأثیرگذارنده ضعیفی بر آینده‌های لایه‌های اقتصادی و فراملیتی در سیاست خارجی جهان است. ایالات متحده بیشتر از هر کشوری تکیه بر امکانات متعدد و متنوع منابع قدرت دارد ولی نظم نوین جهانی عصر سلطه آمریکا نخواهد بود. (نای ۸۸، ۱۹۹۲).

آنچه درباره نظم رو به ظهور جهانی تازه است، همانطور که هنری کیسنجر (۱۹۹۴ a) مشاهده می‌کند، «اینست که برای نخستین بار، ایالات متحده نه می‌تواند از جهان کناره بگیرد و نه می‌تواند بر آن سلطه یابد». بدون سلطه آمریکا، هزاره جدید احتمالاً ظهور نظام چند قطبی جدیدی را شاهد خواهد بود شبیه آنچه قبل از جنگ جهانی دوم وجود داشت. ایالات متحده، ژاپن، چین، روسیه، و آلمان - یا به تنهایی یا در داخل یک اروپای متحد - عمدتاً بعنوان بازیگران اصلی احتمالی در این نظام نگرسته می‌شوند. هند نیز برخی اوقات ذکر می‌شود. تشخیص چند قطبی بودن جهان مبتنی بر این فرض است که قدرت اقتصادی بنحو روز افزونی رقیب قدرت نظامی خواهد بود، بخصوص اگر «مسابقه خلع سلاح» آمریکا، روسیه در طی باقیمانده این دهه شتاب بیشتری بگیرد و اهمیت تهدیدات نظامی نسبت به امنیت ملی تقلیل یابد.

تاکنون این بازیگران سهم غالب را از تولید ناخالص جهانی بخود اختصاص می‌دادند، همچنانکه شکل ۶/۱ مشخص می‌سازد. بهر حال در ماورای این، تئوری ساختاری برآنست که وضع قدرت بزرگ و مسئولیت‌هایش بسادگی قابل اجتناب نیست. این امر حتی درباره آلمان و ژاپن درست است که تجربه شان در جنگ جهانی دوم (و فشارهایی بعد از جنگ از سوی ایالات متحده) موجب گردید تا هر دو سلاح‌های هسته‌ای را از قبل مردود اعلام دارند. «برای یک کشور که انتخاب کند که قدرت بزرگی نشود این امر مشکل غیرعادی ساختاری است. بدان دلیل، این انتخاب، انتخابی دشوار است که بتوان آن را ادامه داد. زود یا دیر، معمولاً زودتر، وضع

بین‌المللی کشور همراه با منابع مادیشان اهمیت می‌یابد..... ممنوعیت هسته‌ای ژاپنی‌ها و آلمانی‌ها ناشی از جنگ جهانی دوم بطور نامعلومی بدراز نخواهد کشید؛ می‌توان انتظار داشت که این ممنوعیت‌ها منقضی گردد همانطور که حافظه نسل رو به فراموشی می‌گذارد». (والتر ۱۹۹۳).

ایالات متحده قدرتمندترین بازیگر باقی خواهند ماند، حتی در یک نظام چند قطبی که در آن آلمان و ژاپن هم ممکن است دارای سلاحهای هسته‌ای باشند (چین قبلاً آن را داراست). در اینصورت چنانچه تنوری واقعگرایان را صحیح بدانیم. اینک این آمریکا خواهد بود که دیگران در جستجوی موازنه با او خواهند بود. تضاد با پیش‌گویی و تشخیص کراوتامر بارز است: رهبری آمریکا چیزی است که از آن خواهند ترسید نه اینکه در طلب آن باشند. در یک نظام چند قطبی، واقعگرایان استدلال می‌کنند. دیگران در تلاش آن هستند که قدرت مسلط را چک کنند، نه اینکه خود را با آن متحد سازند (واگون متصل به قدرت) (لاین ۱۹۹۳؛ والت ۱۹۹۰). شواهد منطبق با آن فرضیه هم اینک ظاهر و مشهود است، با ابراز نگرانی در اروپا، آسیا و سایر جاها نسبت به عزم ایالات متحده برای ادامه دادن بجنگ علیه عراق، بجای اینکه بگذارد تحریمها بیشتر اثرش را بگذارد (که بسیاری آن را ترجیح دادند) و نیز در مورد مداخله نظامی در هائیتی، بار دیگر برداشتن زود هنگام فشار اقتصادی.



شکل ۱-۶ سهم‌های تولید ناخالص جهانی، ۱۹۹۳

منبع: گرفته شده از اطلس بانک جهانی ۱۹۹۵ (واشنگتن دی.سی.: بانک جهانی، ۱۹۹۴) ص ۱۹-۱۸

بهیچ روی روشن نیست که چگونه ایالات متحده، "تنها ابر قدرت باقیمانده" باید به چالشهای یک محیط چند قطبی رو به ظهور پاسخ بدهد که در آن ترس از ایالات متحده و نه

دیگران وجود دارد. معذک مفید است که بطور مختصری به استراتژیهای ثانوی اشاره نمود که ایالات متحده ممکن است چه اکنون و چه در آینده دنبال کند. این استراتژیها تحت عناوین سنتی یکجانبه گرایی، دو جانبه گرایی، و چندجانبه گرایی قرار دارند (چهار).

### یکجانبه گرایی

یکجانبه گرایی می تواند اشکال مختلفی بخود گیرد از کناره گیری کلی از امور جهانی گرفته تا «یکجانبه گرایی مثبت» که شامل اشکال گوناگون مداخله در امور سایر کشورها می شود، چه آنها (و دیگران) بخواهند و چه نخواهند. امروزه گستردگی منافع اقتصادی آمریکا کناره گیری را گزینشی غیر واقع بینانه می سازد، ولی یکجانبه گرایی مثبت امکان پذیر است. رفتار «انزواجویی باشکوه»<sup>۱</sup> قرن نوزدهم بریتانیا قیاسی تاریخی است. بریتانیا دو هدف را دنبال می کرد: (۱) حفظ تفوق و برتری در دریاهای آزاد بمنظور تضمین امنیت فیزیکی و حمایت از منافع تجارتی در خارج از کشور؛ و (۲) جلوگیری از اینکه کشوری دیگر به تفوق در قاره اروپا نائل آید. جهت نیل به هدف نخستین، بریتانیا ناوگان دریائی اش را دو برابر اندازه نزدیکترین رقیبش نگهداشت. بمنظور نیل به دومین هدف به عنوان «متعادل کننده» در اختلافات و منازعات اروپائی عمل می کرد با انداختن سنگینی اش بجانب ائتلافی که می خواست راه یک تفوق خواه آرزومند قاره ای را از رسیدن به آمالش سد نماید. حضور مداوم در امور اروپا ضروری نبود، در عوض، بریتانیا تنها هنگامی مداخله کرد که منافع امنیتی اش در معرض خطر بود. (نگاه کنید به کیسنجر a ۱۹۹۴).

همانطور که پیش تر ذکر آن رفت، ایالات متحده از سیاست امنیتی بریتانیا بهره برد، که سبب شد بدون مواجهه با تهاجم اروپائی و تهدیدات نسبت به امنیتش رشد نموده و مرفه گردد. ایالات متحده نیز خودش بیشتر همانند بریتانیایی ها عمل کرد: با اعلام انزواجوئی، رهبران آمریکا مکرراً به مداخله جوئی یکجانبه پرداختند هنگامیکه تهدیداتی علیه منافع ملی را فرض می کردند (نگاه کنید همچنین به دای بل<sup>۲</sup> ۱۹۹۲؛ جوناس<sup>۳</sup> ۱۹۶۶). در دو دهه قبل از حمله ژاپن به پلر هاربر - نقطه اوج انزوا جوئی قرن بیستم - رؤسای جمهور ایالات متحده تقریباً بیست بار قشون به خارج جهت حفظ منافع خود تعیین کرده آمریکا، اعزام داشته بودند. ایالات متحده همچنین به مداخله خود در هائیتی از ۱۹۱۵ تا ۱۹۳۴ ادامه داد و دخالت در نیکاراگوا را تا یکسال بعد از سالهای پایانی کنترل آمریکا مداومت بخشید.

<sup>1</sup> Splendid Isolationism

<sup>2</sup> Deibel

<sup>3</sup> Jonas

انزواجوئی، آنگونه که هم مثالهای بریتانیا و هم موارد آمریکا روشن می‌سازد، بمثابة عدم حضور و مشارکت نبوده، بلکه حضوری گزینشی است. این امر امروز هم صحیح است. اسنانلی هافمان (۱۹۹۶) متذکر شد «واقعگرایان جدید می‌خواهند که ایالات متحده فقط به تهدیدات علیه امنیت فیزیکی، استقلال سیاسی، و آزادی داخلی بپردازد»، «آنها چنین تهدیداتی را در حال حاضر نمی‌بینند، و بنابراین استدلال می‌کنند که ایالات متحده باید بگذارد دیگر دولتها، و توازنهای منطقه‌ای قدرت، مراقبت از همه دشمنان گیتی را بعهده گیرند.» شعار پاتریک بوکانان (۱۹۹۰) «نخست آمریکا» با این دستورالعمل مناسبت دارد. («نخست آمریکا» شعار قبل از جنگ جهانی دوم انزواجویان بود که اشاره هم به یک سازمان و هم به نهضتی در آن ایام دارد [هامبی<sup>۱</sup> ۱۹۹۲]). بوکانان که داوطلب نامزدی ریاست جمهوری از جانب حزب جمهوریخواه در ۱۹۹۲ و بار دیگر در ۱۹۹۶ بود تاکید بر سیاستی خارجی داشت که بطور بارزی شبیه انزواجوئی درخشان بریتانیا باشد.

نظرات او که هنوز از جذابیت و حمایت گروههای مختلف مردم آمریکا برخوردار است در چکیده شماره ۱-۶ آمده است. بوکانان همچنین هشدار داد که «ما باید نسبت به مجموعه تفکر طرفداران امور بین‌المللی نگاهی بی‌تفاوت داشته... و هرگز برای ایده‌های جدید که وقوفی نسبت به آنها نداریم ثروت و قدرت آمریکا را متوجه قضایا و جهادهایی نسازیم که ربطی با منافع ملی ایالات متحده ندارند یا ارتباطشان کم است.» تعیین «منافع واقعی ملی» ایالات متحده به‌رحال موضوعی مورد اختلاف است - بخصوص در اوضاع و احوالی که، همانطور که تئوریسینهای ساختاری ادعا می‌کنند، سایرین در جستجوی متوازن کردن قدرت ایالات متحده هستند.

### چکیده شماره ۱-۶

#### تجویز "نخست آمریکا" برای انزواجوئی شکوهمند

- در عقب نشینی کلی سربازان ایالات متحده از اروپا [باید عقب نشینی مسکو دنبال شود]... زمانی که ارتش سرخ بخانه برگشت، دلیل نگهداری ارتش آمریکایی در اروپا ناپدید می‌گردد... اینک زمانی است که اروپا سربازانی برای دفاع خودش به خدمت بگیرد.
- هنوز بزرگترین کشور داد و ستد کننده در روی زمین، ایالات متحده برای رفاهش وابسته به آزادی دریاها است... یک قاره جزیره‌ای، آمریکا باید از تفوق اقتصادی و تکنولوژیک استفاده کند تا برای همیشه ملکه دریاها باقی بماند، اول در قدرت هوایی، اول در فضا»

• این نیمکره ماست، و دکترین مونرو باید بار دیگر بصورت پایه سیاست خارجی ایالات متحده درآید.

• ما در نظر نداریم که به جنگ زمینی دیگری در آسیا دست بزنیم، هیچ منفعت حیاتی آن را توجیه نمی‌کند، مردم ما اجازه آن را نخواهند داد... اگر مجبور به مداخله شویم می‌توانیم آن را از طریق نیروی دریایی و هوایی عملی سازیم، بدون اینکه هزاران سرباز نیروی زمینی و تفنگدار دریایی کشته شوند. اینک زمانی است که ما باید شبکه جهانی «تله های انفجاری» را که در خاک خارجیان بمنظور کشاندن ایالات متحده به جنگهای سایر کشورها تعبیه شده و نیز حمایت از تعهدات و معاهداتی که قبل از تولد این نسل از سربازان آمریکائی امضاء گردیده، خنثی کنیم.

”ما نمی‌توانیم برای همیشه دفاع از کشورهای ثروتمندی را بعهده بگیریم که از دفاع خودشان امتناع می‌ورزند. ما نمی‌توانیم تزریق بی پایان خون حیات کاپیتالیسم آمریکا را به کشورهای فقیر و لاشه های اقتصادی سوسیالیسم، بدون وقفه تا آستانه مرگ اجازه دهیم، کمک خارجی فکری است که زمانش بسر آمده است.

منبع: پاتریک بوکاتان. «نخست آمریکا - دوم و سوم» مجله منفعت ملی شماره ۱۹ (بهار ۱۹۹۰) ص

۸۱-۷۹

والتر (۱۹۹۳) ادعا می‌کند که مثلاً، «طی یک دهه [چین] در ردیف قدرتهای بزرگ خواهد بود» و اینکه قابلیت‌های قدرت نمائیش بسرعت رو به رشد خواهد رفت. وی استدلال می‌کند که ایالات متحده برای متعادل ساختن این قدرت روبه رشد باید نیروهایش را با ژاپن متحد سازد. «آمریکا با کاهش نیروها، مردمی خسته از جنگ سرد، و مشکلات متعددی که در داخل کشور مورد غفلت قرار گرفته، نمی‌تواند امیدوار به توازن بخشیدن به قدرت اقتصادی نظامی رو به رشد کشوری با ۱/۲ بلیون نفر باشد در حالیکه به منافع امنیتی دیگران نیز باید برسد. مگر اینکه ژاپن به قدرت رو به رشد چین پاسخ دهد، چین بر منطقه خودش مسلط خواهد شد و در ماورای آن نیز صاحب نفوذ خواهد بود.

## دو جانبه گرایی

همانند یک جانبه گرایی، دو جانبه گرایی نیز می‌تواند اشکال متعددی بخود بگیرد، از جمله اینکه تضمینات امنیتی ایالات متحده طی جنگ سرد چندین کشور آسیایی را در بر گرفت و «رابطه ویژه» قدیمی بین ایالات متحده و بریتانیا نیز مداومت یافت.

موافقتنامه امنیتی دو جانبه بین ایالات متحده و ژاپن که از سالهای ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ آغاز شد، همچنان برای مدتها کانون پیوندهای امنیتی ایالات متحده با خاور دور خواهد ماند. همانطور که یکی از نویسندگان نوشت: «ایالات متحده و ژاپن پرهیز دارند از اینکه سنوالاتی جدی درباره عهدنامه دو جانبه دفاعی کهنه‌شان مطرح شود... از ترس اینکه ثبات شکننده بهم بریزد و شعله آتش یک مسابقه تسلیحاتی رادر سراسر منطقه برافروزد» (روگی<sup>۱</sup> ۱۹۹۲: همچنین نگاه کنید به جانسون و کین، ۱۹۹۵). معذک هنوز، منطق واقعه‌گرایی ساختاری به این نتیجه رهنمون می‌کند، همانطور که قبلاً ذکر شد، که بستگی ژاپن به ایالات متحده برای امور امنیتی دیری نخواهد پائید.

وقتی‌که هر دولت آمریکائی زمام امور را بدست می‌گیرد دوره اش را با تجدید ارزیابی سیاستهای موجود شروع می‌کند... وقتی‌که مقابله بر سر مسائل اقتصادی بصورت قاعده در می‌آید تا استثنا، دشوار است که استدلال نمود که منافع سیاست خارجی آمریکا و ژاپن هرگز نمی‌تواند متفاوت باشد...

ژاپن در آینده نزدیک مواجه با جمعیت کهن سال و اقتصادی ایستا می‌باشد، لذا ممکن است تصمیم بگیرد که از تفوق تکنولوژیک و استراتژیکش بهره بگیرد، قبل از اینکه چین بعنوان یک ابر قدرت ظهور کند و روسیه قدرتش را باز یابد، سپس ممکن است متوسل به آن مساوی کننده بزرگ، تکنولوژی هسته‌ای شود. (کینسر ۲۸-۸۷۷ و ۱۹۹۴a).

ایالات متحده، روسیه رادر پناه خود گرفته است، به‌هدف داشتن روابطی ویژه که، در نظر برخی، شدیداً وابسته به بقای برخی از رهبران آن کشور است و منافع ایالات متحده را در سایر کشورهای شوروی سابق مورد غفلت قرار می‌دهد. نزدیکی ایالات متحده - روسیه ممکن است در جهت مقابله با چالشهای جهان چند قطبی امتیازاتی داشته باشد (کگلی و ریموند ۱۹۹۴)، ولی امکان بقای روسیه بعنوان یک کشور دمکراتیک و کاپتالیست به هیچ وسیله قابل تخمین نیست. دمکراسی روسیه شکننده، اصلاحات اقتصادی قابل برگشت است، و چالشهای داخلی اش - از ناسیونالیسم قومی گرفته تا جنابتکاری سازمان یافته - بسیار قوی است. از اینرو ما باید بیاد آوریم که با شروع تغییر ساختاری در یک واحد سیستم، علل ساختاری در سطح واحد بر هم تأثیر متقابل می‌گذارند تا تغییر سیستم بوجود آید. (والترز ۱۹۹۳). تغییر بعدی در روسیه ممکن است تهدید امنیتی مجددی را نسبت به ایالات متحده ایجاد نماید.

بریتانیا و ایالات متحده برای دهه‌ها از «رابطه ویژه» برخوردار بوده‌اند. چون اروپا در صدد ادغام سیاسی و اقتصادی است، و چون رهبران بریتانیا، اغلب از روی بی‌میلی و به آرامی به این نتیجه می‌رسند که آینده شان با اروپا پیوند خورده است، رابطه ویژه بین بریتانیا و

<sup>۱</sup> Ruggie

خویشاوندان آمریکای شمالی‌اش آسیب خواهد دید<sup>(بج)</sup>. از این‌روی ایالات متحده درخواهد یافت که بریتانیا بطور فزاینده‌ای مشغول و درگیر متعادل ساختن قدرت ایالات متحده است تا پیوستن به آن، چنانکه عرف تاریخی بریتانیا بوده است.

### چند جنبه گرایی

تجلی اصول عقاید آرمانگرایانه تا حدود زیادی بخشی از میراث آمریکائی است، در تمامی قرن بیستم چند جنبه گرایی عنصر مرکزی سیاست خارجی آمریکا بوده است. ایالات متحده معمار اصلی **جامعه ملل و ملل متحد** بود، که هر دو ابزاری جهت تامین صلح و امنیت جهانی محسوب می‌شوند. علاوه بر آن مبتکر راههای چند جنبه بسوی رفاه جهانی، عامل مؤثر اولیه در ایجاد ترتیبات امنیتی چند جنبه در اروپا، آسیا، نیمکره غربی و اقیانوس آرام جنوبی بوده است. (همچنین باید خاطرنشان کرد که بطور همزمان نیز منطق موازنه قوا را دنبال می‌کرده است). و مجری اصلی هنجارهای جهانی در کره، و چهل سال بعدتر در کویت بود. در هر یک از موارد مذکور چند جنبه گرایی بمعنی مشارکت بیش از سه یا چند کشور بطور دسته جمعی است، غرض آن که چند جنبه گرایی «شکلی سازمان یافته است که روابط میان سه یا چند دولت را براساس اصول عام رفتار هماهنگ می‌نماید - یعنی، اصولی که رفتار مناسب برای گروهی از اقدامات را صرفنظر از منافع خاص طرفها یا خواستارهای استراتژیک مشخص می‌سازد که ممکن است در هر رخداد خاص دنبال گردد» (روگی ۱۹۹۲). در مورد **جامعه ملل و ملل متحد**، اصل امنیت دسته جمعی بمعنای اینست که «دولتها نسبت به تجاوز از جانب هرکس و هر هنگام که باشد پاسخ خواهند داد - صرفنظر از اینکه موردی خاص، با تمایل یا عدم تمایل فردی شان منطبق باشد». به عبارت دیگر در یک طرح امنیت دسته جمعی، دولتها به گونه ای رفتار می‌کنند که گوئی صلح غیرقابل تفکیک است و لازمست که چنین نیز باشد» (روگی ۱۹۹۲؛ همچنین نگاه کنید به کلود ۱۹۷۱).

واکنش اعضای ملل متحد به تهاجم عراق به کویت در ۱۹۹۰، نخستین نمونه عملی امنیت جمعی است - در واقع این تنها نمونه از زمان تاسیس سازمان ملل متحد است<sup>(شش)</sup> شورای امنیت ملل متحد استفاده از زور علیه عراق را تصویب کرد، چون هیچ یک از اعضای دائم از حق وتو استفاده نکردند. این دقیقاً آن چیزی بود که بیناگذاران سازمان در ذهن خود داشتند - یعنی که ملل متحد نباید علیه نقض صلح یا عمل تجاوز مبادرت به اقدامی نمایند مگر اینکه تمامی قدرتهای بزرگ با آن موافق باشند (کلود ۱۹۷۱). پایان جنگ سرد این امر را ممکن ساخت، چون اتحاد شوروی رهبری ایالات متحده را در موقعیتی که برای منافع آمریکا

حساس بود، پذیرفت. به‌رحال معدودی از تحلیل‌گران معتقدند که شرایطی که جامعه بین‌المللی رابه اقدام در این خصوص واداشت می‌تواند در جای دیگری نیز تکرار گردد. «در حقیقت، تکیه بر [جنگ] خلیج فارس به عنوان مثالی در خصوص نیاز به امنیت دسته جمعی نشانه‌ای از ضعف این مورد می‌باشد تا قوت آن. غیرممکن است که به منازعه منطقه‌ای دیگری با چنین تبعات بالقوه وسیع برای ایالات متحده اشاره کرد. زیرا، هجوم عراق به کویت واکنشی منحصر و فقط یکباره رامی طلبید» (باندو ۱۹۹۳ - ۱۹۹۲). اگر ایالات متحده رهبری در حفظ نظم و ثبات جهانی را در گذار به یک جهان چند قطبی به‌عهده نگیرد، چه کسی اینکار را خواهد کرد؟

مفید بودن امنیت جمعی در مواجهه با تهدیدات بین‌المللی نسبت به صلح و امنیت قابل تردید است، بخصوص هنگامیکه بخواهیم آن را در مورد خشونت‌های داخلی که در سالهای ۱۹۹۰ به کرات بوقوع پیوسته اعمال نمائیم، خشونتهایی که دولت کلینتون را از همان آغاز بستوه درآورد. «خویش‌شننداری» نهایتاً جایگزین «قاطعیت» میشود همانطور که در مورد مشارکت ایالات متحده در عملیات حفظ صلح سازمان ملل متحد و بطور خاص در مورد عملیات اجرای صلح اتفاق افتاد<sup>(هفت)</sup>. علاوه بر آن کنگره تحت نفوذ جمهوریخواهان قانونی را تحت بررسی قرار داد که شدیداً هزینه‌های وزارت دفاع را جهت عملیات ملل متحد محدود می‌ساخت، سرنوشت آینده امنیت جمعی نامعلوم می‌باشد.

ناتو تا مدت‌ها به صورت سدی چند جانبه علیه تجاوزات به اروپای غربی بکار رفت. توافق دفاعی چند جانبه‌ای که خود موجودیتش مبتنی بر وجود دشمنی خارجی بود؛ به‌رحال، پایان جنگ سرد ضرورتاً سئوالاتی را درباره مفید بودن آن مطرح می‌سازد. چند کشور اروپای شرقی خواهان عضویت در اتحادیه بودند ولی ناتو عضویت فوری آنانرا منتفی دانست.<sup>۱</sup> ناتو در عوض - و شاید برای جلوگیری از نابودی ظاهراً اجتناب‌ناپذیرش - در ۱۹۹۱ دست به ایجاد شورای همکاری اتلانتیک شمالی (NACC) زد، انجمنی که کشورهای کمونیست سابق نیز بدان دعوت شدند بمنظور ارتقاء گفتگو با اعضای ناتو درباره مسائل امنیتی مشترک. بر پایه ایده‌هایی که ابتدا در دوران ریاست جمهوری بوش عرضه شد، ایالات متحده سه سال بعد آن پروژه را تحت عنوان «مشارکت برای صلح» را مطرح ساخت که مبتنی بر همکاری نظامی ناتو با دولت‌های اروپایی غیر ناتو بود، ولی در حالیکه برنامه مشارکت برای صلح پیش‌بینی میکرد که دولت‌های سابق عضو پیمان ورشو همراه با ناتو در فعالیتهای نظامی گسترده‌ای شرکت نمایند - شامل تمرینات نظامی و برنامه ریزی نظامی مشترک، فعالیتهای پاسداری از صلح، و مدیریت



بحران - این برنامه بهر حال تضمینات امنیتی برای دولتهای غیر عضو ناتو یا عضویت خود بخودی در تاریخ معینی را پیش بینی نکرد (مشت).

حساسیت نسبت به ملاحظات امنیتی روسیه همراه با ترس از تجدید تهدید امنیتی آن نسبت به غرب به مباحثات درباره آینده ناتو جانی تازه بخشید. برنامه مشارکت برای صلح روسیه را همپراز با سایر کشورهای سابق اتحاد شوروی و پیمان ورشو ساخت که خواهان عضویت کامل در اتحادیه بودند؛ روسیه سال بعد در ژوئن ۱۹۹۴ به برنامه پیوست و تعهدش را یکسال بعد مجدداً تایید نمود. معذک، روند نزدیکی بین ناتو و دشمنان سابقش هنوز تکمیل نشده است. سناتور سام نان، رئیس کمیته متنفذ سنا درباره نیروهای مسلح، در خصوص برنامه مشارکت برای صلح گفت، «روزی که ناتو روسیه را عضویت خود در آورد روزی است که دیگر به ناتو بعنوان اتحادیه ای برپایه تهدید امنیتی نیازی نیست. یک روسیه با ثبات، دموکراتیک و دارای اقتصاد بازار که در محدوده فرائض حقوق بین الملل رفتار کند و به مرزهای همسایگانش احترام بگذارد ضرورت وجود ناتو را آنطور که مورد شناخت بود منتفی می سازد» از اینرو چهارچوب مشارکت برای صلح احتمالاً گامی در راه تغییر شکل دادن چهارچوب امنیت اروپا و نقش آمریکا در آن خواهد بود، نه نقطه پایانی آن (نگاه کنید به کاپچان<sup>۱</sup> ۱۹۹۴). در عین حال، تئوریسینهای ساختاری امیدواری اندکی به حضور دراز مدت ایالات متحده در اروپا دارند.

اروپا و روسیه ممکن است برای زمانی به ناتو و به حضور آمریکا در اروپای غربی به عنوان نیروی ثبات بخش در زمان تحول و تغییر شدید بشگرند. در مدت کوتاه و بطور موقتی، تداوم ناتو ممکن است به مصلحت باشد. در دراز مدت، چنین نخواهد بود. حضور نیروهای آمریکائی در سطحی بالاتر از سطح عادی بتدریج برای دولتهای اروپائی حساسیت برانگیز خواهد شد، چه دیگر امنیتشان در معرض تهدید قرار ندارد. و تحمیلی بر آمریکاست که در جهانی که بتدریج از لحاظ سیاسی و اقتصادی و کمتر از لحاظ نظامی برایش رقابت آمیز می شود وارد عمل شود (والتر<sup>۲</sup> ۷۵، ۱۹۹۳).

صرفنظر از عضویت در ناتو، چگونه ممکن است که روسیه را در جهانی که رو به چند قطبی شدن دارد وارد هیات مدیره ساخت؟ برخی پیدایش هماهنگی جدید بین دولتها را بعنوان مکانیسم مشاوره نزدیک بین مسکو و واشنگتن پیش بینی می کنند (میولر<sup>۳</sup> ۱۹۹۰؛ روزکرانس<sup>۴</sup> ۱۹۹۴) قیاس تاریخی در این باره کنسرت اروپاست، که متعاقب کنگره وین در ۱۸۱۵ به وسیله ای جهت همکاری قدرتهای بزرگ درآمد. بهر حال بعد از یک دهه توفیق در

<sup>۱</sup> Kupchan

<sup>۲</sup> Mueller

<sup>۳</sup> Rosecrance

جلوگیری از جنگ، قادر به جلوگیری از بروز جنگ کریمه در ۱۸۵۴ نشد و بطور کلی در سالهای بعد از آن نیز غیرمؤثر بود تا اینکه نهایتاً کنسرت اروپا به نظامهای اتحاد قطبی تجزیه گردید. جنگ جهانی اول نتیجه آن بود، و این موجی است برای نگرانی که هزاره جدید را پیش رو داریم.

اگر جمود و انعطاف ناپذیری تهدیدی نسبت به یک نظام هماهنگ مؤثر باشد، دشمن ساختن قدرتهای کوچکتر نیز تهدید دیگری است. آنها تحت سیستمی که قدرتهای بزرگ مدافع وضع موجودند و تصمیماتشان بسود خودشان است نه دیگران، در رنج می‌باشند. «این امر نه تنها نارضایتی را تحریک می‌نماید بلکه نیز شرایطی ایجاد می‌کند که تحت آن اختلاف بین بهره‌مندان و زیانمندان بالا می‌گیرد» (کلگی و ریموند ۱۹۹۴).

برخی از پژوهشگران پیشنهاد کرده‌اند که یک سیستم امنیت دسته جمعی کنسرت پایه Concert based Collective security ممکن است فاقد ضعفهای سیستم کنسرت باشد که صرفاً مبتنی بر همراهی قدرتهای بزرگ بود. در چنین سیستمی قدرتهای بزرگ به ایفای نقش رهبری خود ادامه می‌دهند، اما رفتارشان را در سیستم امنیت جمعی با نظرات و خواسته قدرتهای متوسط و کوچک در خصوص مسائل مورد بررسی متناسب خواهند کرد. و این در صورتی است که موضوع مورد بحث مؤثر بر منافعشان باشد و یا اینکه در آن زمینه صاحب تخصص و مهارتی باشند». (کلگی و ریموند ۱۹۹۴؛ نگاه کنید همچنین به کلگی و ریموند ۱۹۹۵).

**سازمان امنیت و همکاری در اروپا (OSCE) تا حدودی مشابهت دارد به سیستم امنیتی کنسرت پایه، این سازمان که در زمان تشنج زدائی بین آمریکا و شوروی بوجود آمد، به صورت چهارچوبه ای نهادی برای توافقات ۱۹۷۵ هلسینکی در آمد که ترویج رعایت حقوق بشر در تمامی اروپا را مورد نظر داشت<sup>(۴)</sup>. امروز OSCE و دولتهای شرکت کننده اش مفهوم وسیعی از امنیت را قبول کرده‌اند که مستقیماً صلح و سعادت را با رعایت حقوق بشر مرتبط می‌داند. اگرچه OSCE از اینکه دارای دبیر خانه ای دائمی و یک مرکز جلوگیری از منازعه است مباحی می‌باشد ولی این سازمان، همانند ناتو و اتحادیه اروپا، ناتوان از تامین صلح در سراسر اروپا بوده است، مثلاً در یوگوسلاوی سابق، یدین جهت آینده اش نیز در معرض تردید است.**

مسائل غامض در باب نقش ایالات متحده در اروپای جدید و سایر جاها حل نشده باقی است - بیشتر بدین خاطر که مشکلات مذکور در اوضاع واحوال و جاهای نامشخص (شاید هم ناممن) روی می‌دهد. همچنانکه تجربه یوگوسلاوی بروشتی نشان داد، یک آینده چند قطبی غیر محتمل است که آینده صلح آمیزی باشد. دلیل آن «تا حدودی اساسی است - تا زمانیکه

تنها دو قدرت بزرگ وجود داشت، مانند دو کشتی جنگی بزرگ که با احتیاط و وقار دور یکدیگر می چرخیدند، مقابله‌ها - یا برخوردها - سهلتر قابل اجتناب بود. اینک باتوجه به شلوغی زیاد دریاچه جهانی با کشتی‌هایی از اندازه‌های گوناگون، که با جاه‌طلبی‌های مختلف به حرکت درآمده و هدایتشان به دست فرماندهانی است که از درجات مختلفی از مهارت برخوردارند، موجبات برخورد و تصادم بسیار بیشتر شده است» (هاوس<sup>۱</sup> ۱۹۸۹). از نظر برخی این خود موجبی است برای عقب نشینی آمریکا نه رهبریش. برای دیگران عکس آن درست است.

### دنیای جنوب در نظم نوین جهانی

در پایان جنگ جهانی دوم، در ۱۹۴۵، معدودی کمتر از شصت کشور مستقل به عضویت ملل متحد جدید درآمدند، که به خاطر پیروزی متفقین در جنگ علیه دول محور نامزد شدند. پنجاه سال بعد بیش از سه برابر آن تعداد، صاحب کرسی در سازمان جهانی هستند. برخی از این کشورها حاصل انحلال اتحاد شوروی بوده، ولی بیشتر دولت‌های دیگر در پایان عمر امپراتوریه‌ها؛ سرزمین‌های مستعمره بریتانیا، فرانسه، بلژیک، هلند، اسپانیا، و پرتغال در آفریقا و آسیا بوجود آمدند که از سال‌های ۱۴۰۰ ضمیمه امپراتوریه‌ها شده بودند، بخصوص در دورانی که موج خبیثانه امپریالیسم - در اواخر قرن نوزدهم - سراسر جهان را در نور دیده بود. تجربه استعماری معرف چیزی است که امروز عمدتاً بعنوان کشورهای در حال رشد یا جهان سوم خوانده می‌شود.

مفهوم جهان سوم نخست به منظور تمایز بین تعداد رو به تزاید کشورهای تازه استقلال یافته، با کشورهایی که قبلاً خود را با غرب یا شرق در مبارزه جنگ سرد مرتبط ساخته بودند، بکار رفت، ولی بزودی این واژه بیشتر مفهومی اقتصادی را بخود گرفت (برگر ۱۹۹۴؛ وولف - فیلپ ۱۹۸۷). کشورهای غیر متعهد آن‌هایی بودند که مصمم شدند در مبارزه جنگ سرد مسیر بیطرفی را پیش گیرند، در حالیکه واژه «جهان سوم» گروه وسیعتری را دربر می‌گرفت، از جمله، بسیاری کشورهای آمریکای لاتین که متحد با ایالات متحده بودند. در مقایسه با ملتهای صنعتی غرب (جهان اول) جهان سوم از لحاظ رشد اقتصادی و یا دیگر اشکال پیشرفت به شکل و درجه ای از توسعه اقتصادی که در اروپای غربی و شمال آمریکا تجربه شده بود دست نیافته بود. در این مفهوم، جهان دوم مرکب از اتحاد شوروی و متحدانش و سایر جوامع کمونیستی بود. برای اینها، تعهد به اقدامات اقتصادی برنامه ریزی شده تا اتکالی

<sup>۱</sup> House

به نیروی بازار جهت تصمیم گیری عرضه و تقاضای کالاها و خدمات، از خصوصیات قابل تمایز بود.

«جهان سوم» کماکان به عنوان مفهومی به کار می‌رود که مرتبط به «گسلی در تجربیات توسعه جهان اول و عملاً هر تجربه دیگری است، ولی این مفهوم همچنین علامت جنگ سرد را با خود همراه دارد که به دشواری می‌توان آن را بدور انداخت. مثلاً، همه آسیای مرکزی که زمانی بخشی از اتحاد شوروی بود- قزاقستان، قرقیزستان، تاجیکستان، ترکمنستان، و اوزبکستان - را می‌توان تنها با این واژه‌ها توصیف نمود. حتی روسیه خودش تقریباً خصوصیات مشترک بیشتری با جهان سوم دارد تا با جهان نخست. بهر حال چنانچه بخواهیم استفاده از این واژه را ادامه دهیم با این مخاطره مواجه می‌شویم که نتوانیم نشان دهیم چگونه دورنمای ژئو اقتصادی از هنگام پایان جنگ سرد تغییر یافته است.

حتی چین کمونیست، رهبری در میان نهضت عدم تعهد و با نشانه‌های اقتصادی که بوضوح آن را از جهان نخست مشخص می‌سازد، بطور فزاینده‌ای به نیروهای بازار اجازه می‌دهد که شکل فعالیتهای اقتصادی را تعیین نمایند. نتیجه اینکه: چین یکی از سریع ترین رشدهای اقتصادی را در جهان دارد.

**دنیای جنوب** مفهومی است که مرجحاً برای تمایز بقیه جهان از کشورهای جهان نخست - که اینک بطوری خاص از آن بعنوان دنیای شمال نام برده می‌شود، به کار می‌رود. مثل همیشه قراردادن برخی کشورها در این مجموعه گاهی مشکل است. روسیه نمونه‌ای آشکار از این مورد است و همچنین اقتصادهای در حال ظهور متکی به بازار در اروپای شرقی. معذک هنوز، مجموعه خصوصیات و ویژه همراه با چهار بُعد ممیزه شمال از جنوب عبارت از: سیاست، تکنولوژی، ثروت و جمعیت می‌باشد.

ملتهای متشکله دنیای شمال دموکراتیک هستند، از لحاظ تکنولوژی مبدع می‌باشند، ثروتمند و مسن هستند، آهنگ رشد جمعیتشان معادل صفر است. در دنیای جنوب نیز بعضی از ملتهای برخی از خصوصیات مذکور را دارا هستند ولی نه تمامی آنها را. عربستان سعودی ثروتمند است ولی دموکراتیک نیست؛ چین از لحاظ تکنولوژی مبدع است ولی ثروتمند نیست؛ هند دموکراتیک است ولی بار سنگین جمعیت زیاد و رو به رشد را تحمل می‌کند؛ سنگاپور هم ثروتمند است و هم از نظر تکنولوژی مبدع، بطور نسبی نیز رشد جمعیت اندکی دارد، ولی دموکراتیک نیست. و رای این نمونه‌ها کشورهای زیادی هستند که نه دموکراتیک می‌باشند و نه مبدع تکنولوژی، یا ثروتمند، اما جمعیتشان نشان از رشد بسیار بالائی دارد که شدیداً محدودیتی بر نظامهایشان می‌گذارد که هم اینک بیش از حد بر نظامهای اجتماعی و

اکولوژیکشان فشار وارد آمده است و بر ظرفیت اندک منابع اقتصادی و سیاسی که بتواند با چالش هم سنگ باشد. بیشتر اینها ولی البته نه همه شان در آفریقای جنوب صحرا هستند.

چندین پژوهشگر بر آن شده اند که تفاوت‌های بین شمال و جنوب را باتوجه به نظم (بی‌نظمی) نوین جهانی تعیین و در ماورای آن، مشترکات و وجوه افتراق میان ملت‌های دنیای جنوب را مشخص نمایند. چکیده شماره ۶ عصاره برخی از عقاید آنها و تا حدود قابل ملاحظه ای نظر کلی شان را منعکس می‌نماید.

تصور آنست که در دنیایی عمدتاً منقسم، ایالات متحده و نزدیکترین دوستان دمکراتش، متحدان سیاسی اش، و شرکای اقتصادی را در یک سوی خط جدائی می‌گذارد که آنها را از بیشتر کشورهای جهان جدا می‌سازد. از این‌روی ایالات متحده تنها ابر قدرت باقیمانده، با چالش‌هایی مواجه می‌شود که برای مقابله با آن بسیاری از شیوه‌های معمول سیاست خارجی ناشی از سیاست موازنه قوا، تجویز شده توسط دکترین واقع‌گرائی سیاسی تا حد زیادی نامتناسب و نامربوط است.

### چکیده - ۲-۶

#### خط جدائی: دنیای شمال در برابر دنیای جنوب

"امروز خط جدائی جمعیتی - تکنولوژیک وسیعی در عرض سیاره ما نمایان است. در یک سوی این خط جوامعی هستند که رشد سریعی دارند، جوان هستند، کمبود منابع دارند، فاقد سرمایه و تعلیم نیافته می‌باشند، در سوی دیگر آنها تئیکه غنی، از لحاظ تکنولوژی مبدع معذک از لحاظ جمعیتی نازا، با جمعیت مسن می‌باشند؛ ... بزرگترین چالشی که جامعه جهانی امروز با آن روبروست جلوگیری کردن از آنست که این خط جدائی به یک بحران تکان دهنده جهانی تبدیل شود."

پل کندی (۴-۵-۱۹۹۴)

"کلید درک نظم واقعی جهان اینست که دنیا را به دو بخش جدا کرد. یک بخش مناطق صلح، ثروت و دمکراسی است. بخش دیگر مناطق آشوب، جنگ و توسعه است.... متاسفانه، فقط ۱۵ درصد جمعیت جهان در مناطق صلح و دمکراسی بسر می‌برند. اغلب مردم اینک در مناطق آشوب و توسعه زندگی می‌کنند، جائیکه فقر، جنگ، ظلم، و هرج و مرج در پی آنست که زندگی‌ها را نابود سازد."

ماکس سینگر و آرون ویلداوسکی (۷-۳-۱۹۹۳).

«کشور- ملتها، قدرتمندترین بازیگران در امور جهانی باقی خواهند ماند، ولی منازعات اصلی سیاست جهانی بین ملتها و گروههای مختلف تمدنها روی خواهد داد. برخورد تمدنها سیاست جهانی را زیر نفوذ خواهد گرفت خط جدائی بین تمدنها، خطوط نبرد آینده خواهد بود... جهان تا حدود زیادی توسط اقدامات متقابل میان هفت یا هشت تمدن عمده شکل خواهد گرفت. این تمدنها عبارتند از تمدن غربی، کنفوسیوسی، ژاپنی، اسلامی، هندو و ارتدوکس اسلاوی، آمریکای لاتین و احتمالاً تمدن آفریقا»

ساموئل پی. هانتینگتون (۲۵-۲۲؛ ۱۹۹۳ا)

«آینده جهان سوم بطور کلی حکایت ناگواری نیست... ولی شکستها... تاحد زیادی بر توفیقاها غالب خواهد بود ..... مشکلات و ناراحتی های جهانی قابلیت آن را دارند که تبدیل به مجموعه خاصی از نارضایتی و خصومت سیاسی شوند که نظام بین المللی کنونی را بجالش طلبد و چالش ایدئولوژیک بعدی را بوجود آورد.....» «برخورد تمدنها» بیشتر بر سر عیسای مصلوب، کنفوسیوس یا محمد رسول (ص) نیست، بلکه بر سر توزیع نابرابر قدرت جهانی، ثروت و نفوذ و فقدان تصور تاریخی احترام نسبت دولتها و ملت های کوچک توسط دولتهای بزرگتر می باشد»

گراهام فولر (۵۴- ۱۴۶ و ۱۹۹۵)

«بعد از جنگ سرد... نظام بین المللی بوضوح بدو گروه (یا لایه) از دولتها تقسیم شد... تعیین مشخصات دولتهای لایه نخست مشابهت سیاسی و اقتصادیشان است: همه نظامهای سیاسی دمکراتیک دارند (گرچه فرم دمکراسی شان یکسان نیست) و همه در تعهد نسبت به اقتصاد کاپیتالیستی متکی به نیروی بازار سهیم هستند...

«بارزترین مشخصه لایه دوم تنوعشان است... لایه دوم بخاطر بی ثباتی و خشونت بالقوه یا واقعی مشخص می شود که در لایه نخست کاملاً ناموجود است. بخشی از این بی ثباتی ناشی از خود روند رشد است، چون نیروهای سیاسی و اقتصادی خود را با مدرنیزاسیون منطبق می سازند، در همان حال،... ناسیونالیسم انحصاری... دولت ملتها را تجزیه می کند و ترسیم مجدد نقشه سیاسی را در بسیاری از جاها ناگزیر می سازد.»

دونالد اسنو (۱۳- ۱۱ و ۱۹۹۵)

### تقسیم جمعیت شناختی: جمعیت و توسعه

تقسیم جمعیت شناختی عامل محوری در تفاوت های بین دنیای شمال و دنیای جنوب است. هشتاد درصد ثروت جهان در شمال متمرکز می باشد، در حالیکه هشتاد درصد جمعیت

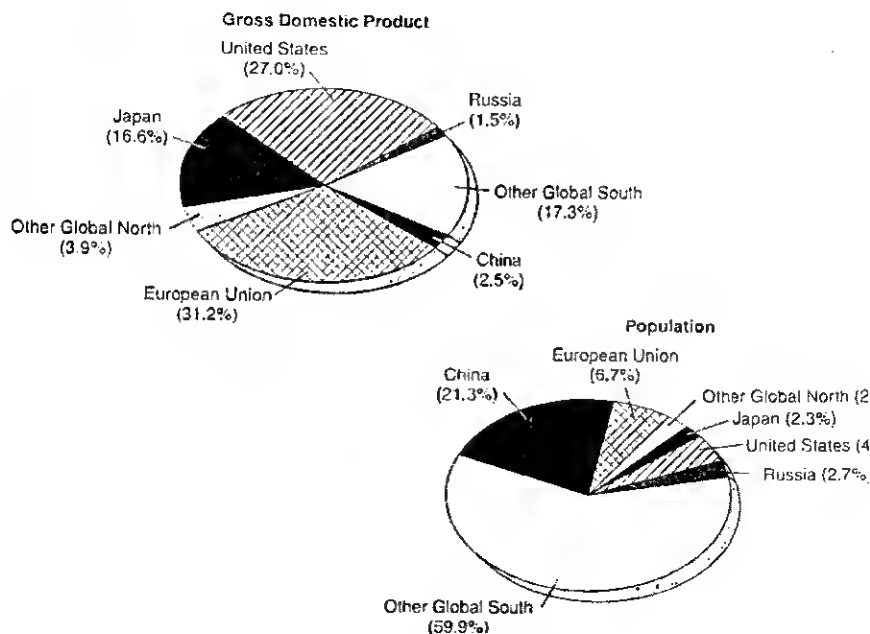
گیتی در جنوب می باشد (نگاه کنید به جدول ۲-۶). توزیع غیرعادلانه ثروت و جمعیت خود را در اختلاف عمیق سطح زندگی نشان می دهد، که بطور تقریبی با اختلاف در میزان سرانه تولید ناخالص داخلی اندازه گیری می گردد. همانطور که در جدول ۳-۶ پیداست. میانگین درآمد سالانه در ژاپن شصت بار بیشتر است از میانگین درآمد در چین، که مأمّن بیش از یک پنجم جمعیت ۵/۶ بیلیونی مردم جهان است. و درآمد ایالات متحده بیست برابر بیشتر از درآمد سایر کشورهای متشکله دنیای جنوب است<sup>(۱)</sup>.

این نابرابریها که در بسیاری از موارد دیگر بیشتر چشم گیر است - در آینده وسیعتر می گردد نه کمتر. مثلاً فرض کنید، که در ۱۸۵۰ نسبت بین درآمدها در جوامع صنعتی اروپای غربی و بقیه جهان تقریباً معادل دو به یک برآورد می شد (براون ۴۲ و ۱۹۷۲). در سال ۱۹۵۰ شکاف بازتر شده بود معادل ده به یک، و تا سال ۱۹۶۰ به تقریباً پانزده به یک رسید. از ۱۹۵۰، چون کشورهای توسعه یافته تقریباً درآمدشان سه برابر شد، آنهائیکه در حاشیه بودند عملاً تغییری را تجربه نکردند (دورنینگ<sup>۱</sup> ۱۳۶ و ۱۹۹۰). به این شناخت باید این را نیز افزود که تقریباً همه رشد قابل تصور جمعیت جهان در قرن آتی در دنیای جنوب اتفاق خواهد افتاد و واضح است که چرا شکاف بین دنیای غنی ها و دنیای فقیرها وسیعتر می گردد.

حتی اگر شمال و جنوب از لحاظ اقتصادی با همین نرخ کنونی، فرضاً ۳ درصد در سال رشد نمایند، بطور نسبی نرخ بالاتر رشد جمعیت در جنوب - ۱/۹ درصد در مقابل ۰/۳ درصد در جهان توسعه یافته (لوتز<sup>۲</sup> ۴: ۱۹۹۴) - درآمد حاصله را با نرخ سریعتر خواهد بلعید.

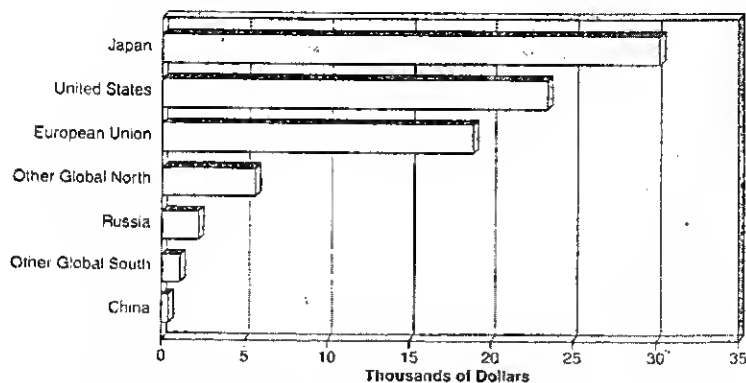
<sup>۱</sup> Durning

<sup>۲</sup> Lutz



جدول ۲-۶ سهم تولید ناخالص جهانی و جمعیت، ۱۹۹۳

منبع: برگرفته شده از اطلس بانک جهانی ۱۹۹۵ (واشنگتن. دی. سی بانک جهانی، ۱۹۹۴). ص ۸-۱۹، ۱۸-۸.

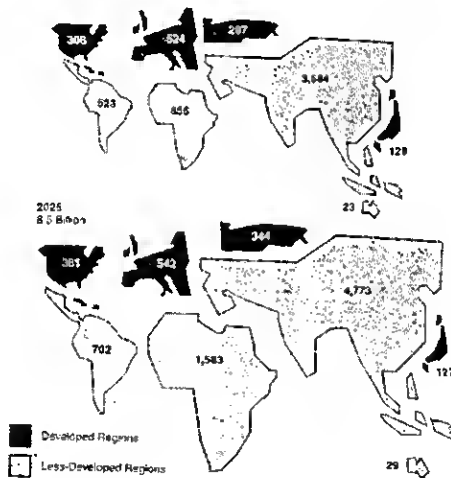


جدول ۳-۶ متغیرهای جهانی در میزان سرانه تولید ناخالص داخلی، ۱۹۹۳

منبع: برگرفته شده از اطلس بانک جهانی ۱۹۹۵ (واشنگتن. دی. سی بانک جهانی، ۱۹۹۴). ص ۸-۱۹، ۱۸-۸.



برآورد می‌شود که جمعیت ۵/۶ بیلیونی جهان به رقم ۶/۲ بیلیون در سال ۲۰۰۰ و به ۵/۸ بیلیون تا سال ۲۰۲۵ برسد. چنین رشد خیره‌کننده‌ای بدون شک بی‌سابقه است. یک قرن کامل بطول انجامید تا جمعیت جهان از ۱ بیلیون نفر به ۲ بیلیون برسد، ولی فقط طی یک دهه یک بیلیون آخری به آن اضافه گردید. در پایان روزی که شما این صفحه را بخوانید، به جمعیت در حال شکوفائی جهانی ۲۵۰۰۰۰ نفر دیگر افزوده خواهد شد. علاوه بر آن، همانطور که اشاره شد، تقریباً همه این رشد در دنیای جنوب رخ خواهد داد (نگاه کنید به جدول ۵-۶). به آمریکای لاتین ۱۸۰ میلیون نفر در ربع اول قرن بیست و یکم افزوده میشود به آسیا بیش از یک بیلیون، جمعیت آفریقا تقریباً دو برابر میشود از ۸۶۵ میلیون در سال ۲۰۰۰ به ۱/۶ بیلیون در سال ۲۰۲۰ می‌رسد.

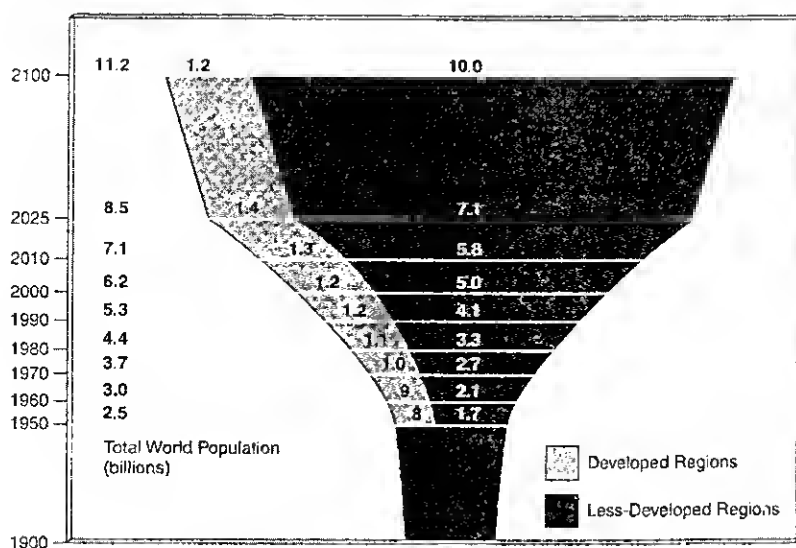


جدول شماره ۴-۶ شکل آینده جمعیت جهان

(ارقام منطقه ای به میلیون دلار است، سایر ارقام به بیلیون دلار)

منبع: جورج دی. موقت، "رشد جهانی جمعیت: چالشهای قرن بیست و یکم" مجموعه سرفصلها ۳۰۲ (بهار ۱۹۹۴). ۱۵ براساس داده های سازمان ملل متحد

برخی از کشورها در دنیای جنوب از رکود اقتصادی که همراه با افزایش سریع جمعیت است رهایی خواهند یافت. هم‌ایتک کره جنوبی، تایوان، هنگ کنگ، و سنگاپور - به اصطلاح "ببرهای آسیائی" که متعلق به گروه بزرگتر کشورهای تازه صنعتی شده (NICs) می‌باشند - از درآمد سرانه ای قابل مقایسه با بسیاری از کشورهای شمالی بهره‌مند می‌باشند. سبب اینست که نرخ رشد اقتصادی‌شان طی مدتی تا پایان سال ۱۹۹۳ (در طیفی از ۵/۳ درصد تا ۸/۱ درصد بود) ناشی از عزمی قوی بمنظور افزایش صادرات جهانی سرعت گرفت (با ایجاد نگرانی فزاینده جهت ایالات متحده، همانطور که در فصل ۷ خواهیم دید) که بسیار بیشتر از نرخ رشد جمعیتشان بود (۰/۷ درصد تا ۱/۲ درصد) که ی‌رایسند آن صعود سطح زندگی بود (یازده).



جدول شماره ۵-۶ رشد جمعیت جهان ۱۹۵۰-۲۱۰۰

منبع: جورج دی. موفت، "رشد جهانی جمعیت: چالشهای قرن بیست و یکم"

بهرحال اغلب کشورهای دنیا جتوب آینده بسیار متفاوتی را تجربه خواهند کرد. در نمودار ۳-۶ سایر کشورهای دنیای جنوب، شامل چهل و پنج کشور است که توسط ملل متحد بعنوان کشورهای کمتر توسعه یافته، از مجموعه کشورهای در حال رشد معرفی شده‌اند. این گروه میزان درآمد سالانه شان (GDP) فقط در رقم ۴۳۳ دلار قرار دارد، میانگین نرخ رشد اقتصادی‌شان در سالهای ۱۹۹۳ - ۱۹۸۵ کمتر از یک دهم ۱ درصد بود، معذک نرخ رشد جمعیتشان (در ۱۹۹۴) متجاوز از ۲/۸ درصد بود - بسیار زیادت‌ر از میانگین جهانی ۱/۶ درصد.

این بدان معنی است که جمعیت کشورهای کمتر توسعه یافته جهان در ظرف فقط بیست و پنج سال دو برابر می گردد<sup>(دوازده)</sup>. از طرف دیگر، جمعیت سنگاپور تقریباً شصت سال طول می کشد که بدو برابر برسد. و جمعیت جهان قبلاً توسعه یافته بیشتر از دو و نیم قرن طول می کشد تا دو برابر شود.

ارقام رشد جمعیت در بیان اختلاف تجارب اقتصادی کشورها در جهان امروز و مسیرشان در آینده جایگاه عمده ای را دارد. تفاوت‌های مربوط به تاریخ، سیاست، اقتصاد، و فرهنگ مستقلاً نقشی را ایفا می کنند و نیز در ترکیب با هم و به شیوه‌های پیچیده‌ای که بعضاً به سختی قابل درک می باشند. بهر حال بسیار واضح است که رشد فزاینده جهانی جمعیت چالش‌هایی را فراروی امنیت جهانی و ملی قرار می دهد که بر تمامی ساکنان گیتی اثر خواهد گذاشت. همانطور که جان ای. اشتاینبرنر<sup>۱</sup> (۱۹۹۵) مدیر برنامه های مطالعات سیاست خارجی انستیتوی بروکینگز<sup>۲</sup> بدرستی پیش بینی کرد، "هم میزان و هم ترکیب این غلیان جمعیت عواقب و نتایج شدیدی خواهد داشت که نه تنها بر مفاهیم امنیت بین المللی تأثیر بلکه حتی غلبه خواهد کرد". در اینجا ما فقط معدودی از تأثیرات وابسته به رشد جمعیت را مورد ملاحظه قرار می دهیم که بر محیط خارجی که منبع سیاست خارجی آمریکاست اثر می گذارند.

### جمعیت و محیط زیست: چالش و پاسخ

گرسنگی دقیقاً وابستگی با فقر و رشد جمعیت دارد. دو قرن قبل کشیش توماس مالتوس پیش بینی کرد که جمعیت جهان نهایتاً از میزان ظرفیت تولید غذای جهان فزونی می گیرد به نحوی که تأمین خوراک جمعیت دشوار گردد. البته آن پیش بینی، بخاطر افزایش بی سابقه در تولید کشاورزی - بخصوص از زمان جنگ جهانی دوم بوقوع نپیوست. معذک هنوز، نیل به امنیت غذایی ملی و جهانی مسأله‌ای غامض باقیمانده است. تولید جهانی غذا در سطح گیتی بسیار وافر است (اگرچه موتور محرکه رشد کاستی گرفته است [براون ۱۹۹۴]، ولی این تولیدات به آنهایی نمی رسد که شدیداً نیازمندند.

بسیاری افراد استطاعت خرید مواد غذایی را ندارند زیرا فاقد درآمد لازم بوده و فرصت اشتغال ندارند. سیاست و منازعه داخلی نیز مانع از توانائی برخی جهت تحصیل مواد غذایی کافی می گردد. این واقعیت ایالات متحده را واداشت که دست به مداخله بشر دوستانه اش در سومالی در اواخر ۱۹۹۲ بزند. ناکافی بودن مواد غذایی و فقر توأمان هستند امروز، تعداد زیادی

<sup>1</sup> John D. Steinbruner

<sup>2</sup> Brookings Institution's Foreign Policy Studies

به حد یک پنجم ساکنان کره ارض در شرایط فقر مطلق زندگی می‌کنند، بدون دسترسی به آب سالم یا غذای کافی، بهداشت، و خدمات پزشکی (گزارش توسعه انسانی ۱۹۹۴، ۳۵-۱۳۴ و ۱۹۹۴).

همچنانکه فقر روستایی و بیکاری گسترش می‌یابد، مردم به ناچار از مناطق روستایی به شهرها مهاجرت می‌نمایند. در ۱۹۵۰ لندن، نیویورک، و شانگهای تنها شهرهایی با جمعیت بیش از ده میلیون نفر بودند. تا پایان این قرن بیش از دو دوجین شهر به این حد از زیادی جمعیت خواهند رسید - که از این تعداد هم بجز شش شهر بقیه در دنیای جنوب میباشند. لاگوس، پایتخت سابق نیجریه - که امروز دارای جمعیت ۸ میلیون نفری است در ۱۹۵۰ لاگوس فقط ۲۸۰۰۰ نفر سکنه داشت. تا پایان قرن سکنه اش به ۱۳/۵ میلیون نفر خواهد رسید. در ۲۰۱۰ جمعیتش ۲۱ میلیون نفر می‌شود «روند ناآرام فعالیت ریاضی» شهرهایی مانند سائوپولو، برازیلیا، با ۱۸ میلیون نفر جمعیت کنونی و آماس نیم میلیون نفری سالانه، خیلی عقب‌تر از لاگوس نخواهند بود» (موفیت ۲۵ و ۱۹۹۴). از آنجا که روند شهری شدن ادامه می‌یابد، اغلب مردم سکنه شهری خواهند شد. «تا سال ۲۰۲۵، چهار بیلیون نفر در کشورهای در حال رشد تحت جمعیت شهری طبقه بندی می‌شوند - معادل کل جمعیت جهان در ۱۹۷۵ - (منابع جهان ۹۵-۱۹۹۴ و ۳۱ و ۱۹۹۴) - همراه با شهری شدن فشار بیشتری بر سیستم های کشاورزی روستایی که قبلاً دچار اشباع و اتساع شده وارد می‌شود، و فشار بر تقاضا برای مواد غذایی وارداتی، نیاز برای توسعه خدمات اجتماعی و افزایش سرمایه گذاری در زیربنای اجتماعی و تمامی اینها موجب بروز مکرر ناآرامی اجتماعی و آشوب سیاسی خواهد شد، چه شهرداریها که قبلاً زیادی مالیات گرفته اند قادر به پاسخگویی نخواهند بود.

مردم به دلائل متعددی به شهرها مهاجرت می‌کنند، ولی موضوع شغل مهمترین آنهاست، و شغل کم است و باید در پی آن بود، بخصوص در جائیکه نسبت بستگی فرزندان به بزرگسالان در سن کار بالاست. یک نتیجه طبیعی رشد رو به تزاید جمعیت اینست که جمعیت جوان با سرعت بیشتری نسبت به آنهاست می‌میرند رشد می‌کند. این نیز به نوبه خود بار سنگینی بردوش خدمات عمومی خواهد بود، بخصوص نظام آموزشی، و مشوق مصرف فوری منابع اقتصادی می‌گردد تا اینکه مشوق سرمایه گذاری جهت ترویج رشد اقتصادی آتی باشد. چون تقاضا برای مشاغل جدید، مسکن، و سایر نیازهای انسانی مضاعف می‌شود، بهر حال، منابعی که باید تامین کننده تقاضا باشد تکافوی تقاضا را نمی‌کند و نوعاً کمیاب و ناکافی هستند.

افراد بیکار در وطن، بویژه جوانان، تشویق به مهاجرت می‌شوند. سازمان بین‌المللی کار برآورد می‌نماید که ۳۵۰ میلیون شغل جدید، باید طی سالهای ۱۹۹۰ فقط در دنیای جنوب ایجاد گردد (موفت ۱۸ و ۱۹۹۴)

قصور در این امر بمنزله آنست که فشار بسوی خارج اجتناب‌ناپذیر است. در هیچ کجا ارتباط بین فشار جمعیت در جنوب و عواقب اجتماعی و سیاسی‌شان در شمال مشخصتر از مورد اشتغال نیست. ایالات متحده بخصوص درباره مکزیک نگران است چه مهاجرت غیرقانونی هم اینک یک مشکل ملی است. بدون رشد اقتصادی و انتظار یک زندگی بهتر در مکزیک، بهر حال، فشار برای رفتن به شمال غیرقابل مقاومت است. همانطور که یکی از مقامات متذکر شد، «عواقب عدم ایجاد اشتغال (حداقل) ۱۵ میلیون شغل در ۱۵ سال آینده غیر قابل تصور است. جوانانی که شغل نیابند تنها سه چاره خواهند داشت: ایالات متحده، خیابانها یا انقلاب» (نقل شده در موفت ۱۹۹۴) (سبزده).

علاوه بر فشار مهاجرت، رشد جمعیت فشار بر محیط زیست جهانی، را چند برابر می‌افزاید، که عواقبش بطور اجتناب‌ناپذیری از مرزهای ملی می‌گذرد. در حالت افراطی، فشارهای جمعیتی و تقاضاهای روز افزون بر محیط سکونت جهانی موجبی برای مخاصمه خشونت‌آمیز می‌شوند (هومر - دیکسون ۱۹۹۱؛ بوتول<sup>۱</sup>، و راتجنس<sup>۲</sup> ۱۹۹۳).

افزایش شدید مهاجران (داخلی و به همان نحو بین‌المللی) را می‌توان آوارگان زیست‌محیطی Environmental Refugees تصور کرد، مردمی که ناگزیر میشوند زمینهایشان را ترک گویند چه دیگر بعزت فرسودگی زیست محیطی قابل سکونت و زندگی نیست. برآورد می‌شود که تعداد آنان حداقل ده میلیون نفر است، که این تعداد رقابت می‌کند با کسانی که بطور سنتی تحت عنوان پناهندگان سیاسی توسط آژانسهای گوناگون ملی و بین‌المللی طبقه‌بندی شده‌اند (جاکوبسون ۱۹۸۹، ۶۰). بعضی آوارگان زیست محیطی به خاطر بروز بلایای فاجعه‌آمیز، مانند انفجار نیروگاه هسته‌ای در چرنوبیل در اوکراین در ۱۹۸۶ ناگزیر از مهاجرت شده‌اند. دیگران به سبب عواقب دراز مدت فشارهای زیست محیطی، مانند استفاده بیش از حد از زمین که منجر به بیابان شدن زمین می‌شود، (افولی مداوم در بهره‌دهی زمین)، که اغلب بخاطر رشد جمعیت حادث می‌گردد.

جنگل زدائی غالباً بیابان شدن و فرسایش خاک را بدنبال می‌آورد، و روند جاری روی بسوی جنگل زدائی در سطح جهان دارد. نابودی جنگلهای بارانی منطقه استوایی بمنظور ایجاد

<sup>1</sup> Boutwell

<sup>2</sup> Rathigens

زمین برای مزارع یا دامداری -- همچنانکه در حوزه آمازون برزیل و در اندونزی - مساله ای بانگرانی ویژه بین المللی است، چون بطور مشخصی بر گرم شدن آب و هوای جهانی از طریق اثر «گازهای گلخانه ای» تأثیر می گذارد.

گرم شدن آب و هوای جهانی هنگامی رخ می دهد که کربن دو اکسید ( $CO_2$ ) و سایر ملکولهای گازی پوششی بوجود می آورند که مانع «خروج گرمای زمین» به اتمسفر می شود. کربن دو اکسید بطور معمولی توسط گیاهان سبز طی عمل فتوسنتز جذب می گردد. وقتی که جنگلها قطع شوند، روند طبیعی که گازهای گلخانه ای را جذب می کند نابود می گردد، و، همانطور که جنگل می میرد یا سوزانده می شود میزان  $CO_2$  وارد شده به اتمسفر افزایش می یابد. این امر سبب می شود که جنگل زدایی اثرات مخرب دوگانه ای داشته باشد. انهدام جنگلهای بارانی منطقه استوا همچنین میراث ژنتیکی بشریت را نابود می سازد، چون انواع جانوران و گیاهان حتی قبل از اینکه آنها مورد شناسائی و طبقه بندی قرار گیرند نابود می شوند. تنوع حیاتی جهان قربانی اجتناب ناپذیر است.

اگر چه جنگل زدائی تأثیر زیادی بر روند افزایش گازهای گلخانه ای دارد، سوزاندن سوخته های فسیلی مقصر حتی بزرگتری است. در اینجا جوامع صنعتی دنیای شمال - نه جوامع در حال رشد دنیای جنوب - عمدتاً و در درجه اول مسئول می باشند، چون آنها بیش از ۷۰ درصد انرژی جهان را مصرف می کنند. بهر حال جالب توجه است که اینک بزرگترین افزایش نرخ مصرف انرژی، در جهان در حال رشد روی می دهد. این بدان معناست که دستاوردهای اقتصادی و سیاسی در دنیای جنوب همچنین مسئول بزرگترین افزایش ها در آلودگی اتمسفر بخاطر تصاعدهای گازی ناشی از سوخت فسیلی می باشند. چین به تنهایی حدود ۱۰ درصد تولید انرژی جهانی را مصرف می کند - بیشتر آن نیز بوسیله سوزاندن ذغال سنگ، سوخت فسیلی که بیشترین آسیب را به محیط زیست وارد می آورد. در ۱۹۹۰ چین به تنهایی مسئول ۱۱ درصد تصاعدهای جهانی  $CO_2$  بود، نسبتی که انتظار می رود بشدت بالا رود چون مصرف انرژی اش رشد می یابد (منابع جهان ۹۵-۱۹۹۴، ۶۶-۶۵، ۱۹۹۴).

حتی بدون رشد اقتصادی، انتظار دو برابر شدن جمعیت جهانی طی نیم قرن آینده مستلزم افزایش خارق العاده ای در مصرف سوخته های فسیلی می باشد تا صرفاً سطح زندگی را در سطوح جاری حفظ کند. از اینقرار، چون نمونه های ترکیب جمعیتی هم اینک آغاز به گسترش کرده اند، در دهه های پیش رو، اختلال در آب و هوای جهان و اکوسیستم های ظریف ادامه یافته و یا شاید هم تشدید یابد. این امر نیل به رشد صفر در جمعیت در سطح جهانی را

(موقعیکه میزان تولد و مرگ با یکدیگر برابر شوند، همچنانکه این امر اینک در اکثر جاهای دنیای شمال اتفاق افتاده است) مساله نگران کننده و مبرم جهانی می سازد.

در ۱۹۹۲ جامعه جهانی، کنفرانس ملل متحد درباره محیط زیست و توسعه (UNCED) را در ریودوژانیرو برگزار کرد. این بزرگترین اجتماع جهانی تا آن زمان، دیدار به اصطلاح سران ارض، گردهمایی بیش از ۱۵۰ کشور، هزار و چهار صد سازمان غیردولتی، و حدود هشتصد روزنامه نگار را میسر ساخت، UNCED نشان داد که چگونه مسائل زیست محیطی و توسعه با یکدیگر در ارتباط متقابل می باشند و بر هم اثر می گذارند - چیزی که قبلاً انجام نیافته بود، زیرا دو موضوع معمولاً در دو زمینه متفاوت مورد بحث قرار می گرفتند. بیانیه های اصول مربوط به مدیریت جنگلهای زمین، کنوانسیونها درباره تغییر آب و هوا، و تنوع حیاتی، یک برنامه اقدام - دستور کار ۲۱، که تعهدی سیاسی برای تحقق دامنه وسیعی از اهداف زیست محیطی و توسعه را در خود گنجانده بود (نگاه کنید به سیتارز ۱۹۹۳)، از جمله دستاوردهای UNCED بودند. توسعه پایدار مفهومی است مبنی براینکه جهان باید به سوی یک مدل توسعه اقتصادی برود که در عین حال سیستمهای زیست محیطی را که بشریت برای موجودیتش بدان وابسته است، حمایت نماید. این پروژه بیشترین مقصود UNCED را در خود خلاصه کرده است.

دو سال بعد در ۱۹۹۴، ملل متحد بانی کنفرانس جهانی جمعیت و توسعه گردید، که موضوع ارتباط متقابل ادامه بقا و پایداری حیات را مجدداً مورد بحث قرار داد. برنامه های تنظیم خانواده که بمنظور نظارت بر زیادی رشد جمعیت طرح گردیده از جمله موضوعات بحث انگیز کنفرانس بود، ولی کنفرانس همچنین اقداماتی را بمنظور کاهش فقر و بهبود فرصتهای آموزشی بههدف تقویت توسعه پایدار را مورد بحث قرار داد. تاکید بر حقوق، فرصتها، و نقش اقتصادی زنان - که ثابت گردیده است در کاستن نرخ رشد جمعیت بسیار مهم است - مشخصه متمایز کنفرانس بود.

سیاست خارجی آمریکا نسبت به مسائل جمعیت و محیط زیست طی ربع قرن گذشته در نوسان بوده است. طی نخستین کنفرانس جمعیت ملل متحد که در بخارست، رومانی، در ۱۹۷۴ برگزار شد، شمال و جنوب درباره وجود مشکل جمعیت بحث و جدل کردند. ایالات متحده و سایر کشورهای غنی این نظر را پذیرفتند که «انفجار جمعیت» (ارلیچ و ارلیچ ۱۹۹۰) مانع از توسعه اقتصادی کشورهای جهان سوم است و جز مبارزه مستقیم با علل رشد جمعیت چیز دیگری نمی تواند عارضه عدم توسعه را درمان کند. کشورهای در حال رشد به آن تجویز چنین واکنش نشان دادند که باز هم کوشش دیگری است توسط ملل ثروتمند جهان بمنظور

دائمی ساختن وضع ناگوار جهان فقیر. آنها همچنین با خشم به نمونه‌های مصرف شمال اشاره کرده آنرا - نه رشد جمعیت در جنوب را - از دلایل واقعی فشار بر منابع جهان دانستند. ده سال بعد در دومین کنفرانس جهانی درباره جمعیت در مکزیکوسیتی، ایالات متحده، بدلائل بسیار متفاوتی بار دیگر خودش را جدای از نظر و احساسات دیگران یافت. تا این زمان جهان سوم پذیرفته بود که رشد بدون قید و شرط جمعیت مانع ترقی بسوی توسعه اقتصادی می‌باشد. آنها اینک خواستار تلاشهای مؤثرتری از سوی ملل متحد، سایر موسسات چند جانبه، و کشورهایی در شمال بودند که آنها را در برنامه های تنظیم خانواده و غیره بمنظور محصور کردن «انفجار» کمک نمایند. بهر حال دولت ریگان - که در داخل کشور خودش را با احساسات و فریادهای دسته جمعی ضد سقط جنین همراه کرده بود - خود را با واتیکان وابسته کرد و اعلام داشت که رشد جمعیت مشکلی نیست. آمریکا به ناگهان حمایت از برنامه های تنظیم خانواده را لغو کرد، برنامه هایی که ایالات متحده تا مدت‌های طولانی قهرمان و مدافع آن بود. اثر فوری این سیاست خاتمه دادن به حمایت ایالات متحده از فعالیتهای صندوق ملل متحد برای جمعیت بود، این ممنوعیت حتی تا دوره دولت بوش نیز ادامه یافت.

در زمان کنفرانس ۱۹۹۴ توسعه و جمعیت، که در قاهره تشکیل یافت، دمکراتها کنترل کاخ سفید را بدست گرفته بودند. و نیروهای داخلی مخالف سقط جنین در حالت تدافعی قرار داشتند، حالا ایالات متحده خواستار آن بود که نقش رهبری را در بحث مسائل مربوط به جمعیت جهانی بدست داشته باشد. همانطور که در فصل ۵ دیدیم، دولت کلینتون رشد بدون نظارت جمعیت را علتی برای آشوب و بحران می دید که اغلب ملتها را در دنیای جنوب در خود غرق می سازد. از اینروی آژانس عمران بین المللی آماده برای برنامه ضربتی ثبات جمعیت شد (نگاه کنید به آتوود ۱۹۹۴)، و ایالات متحده یکبار دیگر پرچمدار کوششهای ملل متحد و سایر موسسات دولتی و غیردولتی برای ترویج برنامه های تنظیم خانواده در خارج گردید. معاون رئیس جمهور آل گور ریاست هیات نمایندگی ایالات متحده در کنفرانس قاهره را بعهده داشت. سمبولیسمی که تجدید رهبری ایالات متحده را درباره مسائل جمعیت جهان نشان می داد با حضور برجسته سایر شرکت کنندگان در کنفرانس کم فروغ نشد: گور یک کتاب پر فروش در مورد محیط زیست تالیف کرده بود، زمین در توازن (گور ۱۹۹۳).

گور همچنین قهرمان تغییرات دیگری در مسائل جمعیت و محیط زیست بود. هنگامیکه UNCED در ریودوژ اینرو برگزار شد، ایالات متحده خودش را جدای از بسیاری از کشورهای جهان دید در خصوص دو موضوع اصلی: تغییر آب و هوا و تنوع حیاتی. دولت بوش سعی زیادی مبذول داشت تا کنوانسیون تغییر آب و هوا را رقیق نماید، که هدف اصلی



کنوانسیون جلوگیری از تصعید گازهای گلخانه‌ای بود، و آمریکا از امضای کنوانسیون تنوع حیاتی امتناع ورزید. دولت کلینتون آن تصمیم را برگرداند، اما تا نیمه دوره ریاست جمهوری کلینتون، سنا هنوز موافقت با تصویب موافقتنامه تنوع حیاتی نکرده بود. معذک، توسعه پایدار بصورت مفهومی درآمد که بنحوی گسترده در شعارهای سیاست خارجی دولت بکار می رفت.

### منافع و استراتژیهای سیاست خارجی دنیای جنوب

طی دوره جنگ سرد کشورهای در حال رشد جهان سوم سه استراتژی مشخص را دنبال کردند: (۱) اصلاح اقتصاد سیاسی جهان که بیشتر با منافعشان متناسب باشد؛ (۲) دور ماندن از اتحادهای نظامی - سیاسی جنگ سرد؛ و (۳) تحصیل قابلیت‌های نظامی مدرن جهت حفظ حاکمیت و استقلالشان. این، البته، زیاده از حد ساده کردن موضوع است؛ معدودی در جهان سوم همه این اهداف را بطور همزمان تعقیب می کردند، در حالیکه بسیاری دیگر اهدافی را که متناسب با برداشتهای خودشان از منافع ملی متمایزشان بود دنبال می نمودند. معذک، این سه مقوله استراتژیک گسترده، بطور مفیدی درک چالشهای سیاست خارجی را که دنیای جنوب با آن روبرو بود بیان می دارد، همچنانکه این دنیا، مانند ایالات متحده، خودش را با واقعیتهای جهان بعد از جنگ سرد سازگار می سازد.

### اصلاح نظام

کشورهای جهان سوم در محیطی با نظم سیاسی - اقتصادی مستقر و قواعدی تولد یافتند که هیچ نقشی در تنظیم آن نداشتند. در ابتدا در سالهای ۱۹۵۰، آنها استراتژیهای متنوعی را دنبال کردند نقش بیشتری را در تعیین آینده اقتصادی خودشان بدست آورند، هیچ یک از این استراتژیها از وضوح بیشتر و دل بستگی و علاقه شدیدتری چون تمایل سالهای ۱۹۷۰ به نظم نوین اقتصادی بین المللی (NIEO) برخوردار نبود، که فلسفه «لیبرالیسم جهانی» را که از زمان جنگ جهانی دوم پرچمدارش ایالات متحده بود به چالش طلبید. سیاست خشم، چالش و حمله به وضع موجود از سوی جهان سوم تا حدی بخاطر نابرابریهای بسیار زیاد بین ثروتمند و فقیر که به آن اشاره کردیم افزایش می یافت. «منازعه ساختاری»<sup>۱</sup> (کراسنر ۱۹۸۵) مبارزه بین شمال و جنوب را بطور خلاصه مجسم می سازد، لذا NIEO سنوالاتی را مطرح کرد که چه کسی توزیع ثروت جهان را اعمال می کند و چگونه آنها می توانند گزینشهای خود را بعمل آورند.

<sup>۱</sup> Structural Conflict

جهان نخست تلاشهای جهان سوم را برای اصلاح رد کرد، و مجادله شمال و جنوب بتدریج مبدل به گفتگوی کران گردید. معذک هنوز بسیاری از موضوعات مطروحه در دوره شور و خروش NIEO باقی است، (نگاه کنید به فصل ۷) گر چه شکل آنها بطور مشخص متفاوت است. طی سالهای ۱۹۸۰ - که توصیف گوناگونی از آن مانند «دهه قرض»، «دهه گم شده» و «دهه تعدیل» شد - صندوق بین‌المللی پول با حمایت ایالات متحده و سایرین در دنیای شمال، معیارهای بسیار سخت اصلاحات داخلی را بر کشورهای جهان سوم تحمیل کردند به عنوان شرطی جهت کمک کردن به حل معضلات گوناگون داخلی این کشورها که بخشی از آن به سبب وام گرفتن بیش از حد و مخارج اضافی در داخل بوجود آمده بود. «خصوصی کردن» اصطلاح رایج سالهای ۱۹۹۰ شد، چون گسترش دموکراسی سیاسی، مستلزم توسعه اقتصاد و بازار بموازات آن بود. رشته مشترک پیوند دهنده همه این تلاشها با شور و شوق نظم نوین اقتصادی بین‌المللی (NIEO) اینست که چگونه اقتصادهای در حال رشد را در اقتصاد سیاسی جهان ادغام نمود، با شرایطی که دنیای جنوب معتقد است، هنوز از سوی شمال دیکته می‌شود. در هر صورت تعدادی از کشورها اعتماد به نفس خود را با پیشنهاد طرحهای خلاق اقتصادی منطقه ای کسب کردند (شاو ۱۹۹۴ b).

تا سالهای ۱۹۹۰ آنچه جهان سوم می‌توانست به عنوان همبستگی در مسائل اقتصاد سیاسی ادعا داشته باشد بتدریج از میان رفته بود. ببرهای آسیائی اینک ایالات متحده و سایرین را در دنیای شمال طبق شرایط اقتصادیشان به چالش می‌طلبیدند، و طلایه مثبت «بچه ببرهای جدید» - مالزی و تایلند - حکایت از چالش بیشتری داشت. در همین حال، ضربه اقتصادی در مکزیک، که به تازگی با ایالات متحده در نفتا (موافقتنامه تجارت آزاد آمریکای شمالی) پیوند یافته بود، و منازعه قومی در آفریقای مرکزی و شرقی، که از جمله فقیرترین فقیران هستند، بر تنوع شدید دنیای جنوب تاکید گذاشت.

### عبور از میانه

تنوع همیشه مشخصه جهان سوم بوده است. جنگ سرد - حداقل از دید مخالفین منازعه - به آن نوعی همبستگی بخشید. بسیاری در جهان سوم با استراتژی سیاست خارجی عدم تعهد خود به این مفهوم بها دادند.

از آنجا که کشورهای جهان سوم از لحاظ مادی نمی‌توانستند بر حاصل جنگ سرد تأثیر بگذارند، آنان از طریق نهضت عدم تعهد کوشیدند که منافع خود را بحداکثر برسانند در حالیکه هزینه هایشان حداقل باشد. این استراتژی، آنطور که با زبانی آتشین در کنفرانسهای دوره ای

سران که بار نخست در ۱۹۶۱ تشکیل یافت، تبلیغ می‌شد، کوششهای مشتاقانه هر یک از دو ابر قدرت را برانگیخت تا اعضای نامتعهد را بسوی خود جلب کرده و از اتحاد آنان با طرف دیگر جلوگیری کنند. عدم تعهد در واقع کشورهای در حال رشد را قادر ساخت که یک طرف را علیه طرف دیگر بکار گیرند تا امتیازی بسود خودشان بدست آورند.

رقبای جنگ سرد، در همراهی با حساسیت هر طرف نسبت به طرف دیگر، در چهارچوب توزیع قدرت دو قطبی، که بعنوان مبارزه حاصل جمع صفر نگریسته می‌شد - بازیگران مشتاقی در این بازی بودند.

کمک خارجی، یک ابزار مطلوب سیاست خارجی ایالات متحده بود که برای جلوگیری از ترک اردوی غیر متعهدها و پیوستن به «طرف دیگر» بکار می‌رفت. بین پایان جنگ کره (وقتی که اقدامات کمک خارجی ایالات متحده بطور فزاینده‌ای متوجه به جهان سوم گردید) و ۱۹۹۰، ایالات متحده رقمی در حدود ۲۰۰ بلیون دلار صرف کمک اقتصادی خارجی کرد. اگرچه انگیزه‌های پشت سر این مبالغ عظیم، توجه به رفاه کشورهای دریافت کننده بود، نگرانیهای امنیتی و تاکید بر بسیار زیاد بر سبندیدگی کمونیسم نیروی اصلی مشوق آن بود. (نگاه کنید به فصل ۵).

کمک شوروی و بلوک شوروی هرگز نتوانست با کمک آمریکا رقابت نماید، و بیشتر آنچه زمانی ظاهراً تعهد گردیده بود هرگز واقعاً به کشورهای دریافت کننده داده نشد. گزارش سیا حاکی از اختصاص ۱۰۳ بلیون دلار بصورت کمک شوروی به چند کشور منتخب در حال رشد در سالهای بین ۱۹۵۴ و ۱۹۹۰ و کمک ۹/۷ بلیون دلاری توسط چین بین ۱۹۵۴ و ۱۹۸۹ (کتابچه آمارهای اقتصادی، ۱۹۹۱، ۱۶۰ - ۱۹۹۱) و مبلغی کمک اضافی توسط اروپای شرقی بود. سرمشق تاریخی کمک بلوک شوروی، همانند کمکهای آمریکا، دنبال کردن مسیر منافع استراتژیک و ژئوپلیتیکش بود، که بیشتر بر خاورمیانه، آسیای جنوب شرقی، و نیمکره غربی (عمدتاً کوبا و نیکاراگوا) متمرکز بود.

با آغاز دهه ۱۹۷۰، اعضای سازمان کشورهای صادر کننده نفت (اوپک) همچنین بصورت کمک کننده عمده در کمک خارجی به کشورهای در حال رشد درآمدند. اگر چه مبالغ واقعی کمک شان بطور قابل توجهی طی دهه ۱۹۸۰ کاهش یافت چون قیمتهای نفت تنزل پیدا کرد (گزارش توسعه جهانی ۱۹۹۴ و ۱۹۹۴/۱۹۷). بهر حال از سالهای ۱۹۶۰ و حتی بطور مشخص تری از زمان پایان جنگ سرد، ایالات متحده و سایر جوامع صنعتی دنیای شمالی اصلی ترین منابع کمک توسعه بوده اند، که دولتهای دنیای جنوب مستقیماً آنرا از کشورهای

کمک دهنده دریافت کرده اند (کمک دو جانبه) و همچنین از موسسات مالی بین المللی (کمک چند جانبه).

همانطور که جدول شماره ۱-۶ نشان می دهد، حجم اساسی کمک رسمی توسعه سالانه (شامل کمک بلاعوض، وام با نرخهای ممتاز [کمتر از نرخ بازار]، مشارکت (مؤسسات مالی چند جانبه) از دنیای شمال به دنیای جنوب جریان می یابد. معذک در سالهای اخیر میزان کمک رشد کمتری داشته است، با دلار ثابت (غیرنورمی) در سال ۱۹۹۲، کمک کمتری از شمال به جنوب نسبت هر یک از هشت سال قبل از آن جریان یافت (همکاری عمرانی: سیاستها و تلاشهای اعضای کمیته کمک عمرانی گزارش ۱۹۹۳: ۶۵-۶۴، ۱۹۹۴). این امر در زمانی رخ می دهد که تعداد درخواست کنندگان کمک افزوده شده است مانند روسیه، کشورهای تازه استقلال یافته، کشورهای سابق جهان دوم در اروپای شرقی، و کشورهای جنگ زده مانند افغانستان و کامبوج.

دولتهای بزرگ به نحوی زیاد بر کمک خارجی بتوان ابرار دولتمداری تکیه می کنند، مانند فرانسه، آلمان، ژاپن، و ایالات متحده که با یکدیگر سه پتجم مجموع کمک عمرانی جاری را فراهم می آورند.

#### جدول ۱-۶ کمک رسمی عمرانی (ODA) جاری از دنیای شمال به کشورهای درحال رشد

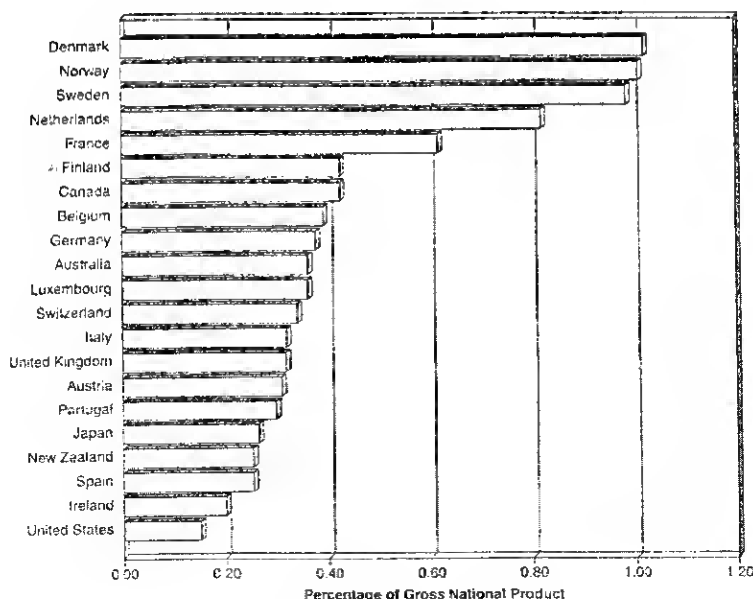
و سازمانهای چندجانبه، سالهای انتخابی ۱۹۸۰-۱۹۹۳ (بیلیون دلار)

| ۱۹۹۳ | ۱۹۹۲ | ۱۹۹۱ | ۱۹۹۰ | ۱۹۸۵ | ۱۹۸۰ |                               |
|------|------|------|------|------|------|-------------------------------|
| ۳۸/۹ | ۴۱/۲ | ۴۱/۳ | ۳۷/۲ | ۲۱/۲ | ۱۶/۸ | وامها و کمکهای بلاعوض دوجانبه |
| ۱۷/۰ | ۱۹/۶ | ۱۵/۴ | ۱۵/۸ | ۷/۶  | ۹/۲  | کمک به مؤسسات چند جانبه       |
| ۵۶/۰ | ۶۰/۹ | ۵۶/۷ | ۵۳/۰ | ۲۸/۸ | ۲۶/۲ | جمع ODA                       |

یادآوری: ارقام مندرج ممکن است با مجموع مطابقت نداشته باشد بخاطر روند کردن ارقام  
منبع: متخذ از "همکاری توسعه: سیاستها و اقدامات اعضای کمیته کمک توسعه و گزارش ۱۹۹۴ (پاریس)؛  
سازمان عمران و همکاری اقتصادی، (۱۹۹۵) صفحات ۸۴-۸۳  
بهر حال، جالب توجه اینکه ایالات متحده دیگر بزرگترین اعطا کننده کمک خارجی ۱۲

منبع: متخذ از "همکاری توسعه: سیاستها و اقدامات اعضای کمیته کمک توسعه، گزارش ۱۹۹۴ (پاریس)؛  
سازمان عمران و همکاری اقتصادی، (۱۹۹۵) صفحه ۷۵

ملتهای دنیای جنوب همیشه بطوری دقیق نسبت به استقلال و حاکمیتشان حساس بوده اند. از اینرو افزایش نگرانی نسبت به مداخلات بشر دوستانه شورای امنیت ملل متحد جهت حمایت از حقوق بشر، ترویج دموکراسی، و تقویت سایر ارزشهایی که مشروعیتشان مورد تردید است، اغلب بصورت تهدیدی نسبت به استقلال و تمامیت آنهایی که دنیای جنوب را تشکیل می دهند تلقی می گردد. این یادآوری حائز اهمیت است که امتیازاتی که ملتهای جهان سوم ممکن بود زمانی از آن برخوردار شوند در نتیجه تلاشهای شوروی و آمریکا برای کسب موافقت و همراهی آنان بود که هزینه هائی را نیز دربر داشت. کشورهای جهان سوم، اغلب صحنه نبردی بودند که ابر قدرتها فعالیتهای پنهانی، عملیات شبه نظامی، و جنگهای وکالتی شان را در آنجا معمول می داشتند. تقریباً تمامی جنگهای داخلی در دوره جنگ سرد در جهان سوم روی داد، که تلفاتش به دهها میلیون نفر رسید (سینگر ۱۹۹۱). و این نمونه رفتار ادامه می یابد: بیش از ۸۰ درصد منازعات بعد از جنگ سرد در دنیای جنوب اتفاق افتاده است (نگاه کنید به چکیده ۳ و ۶).



نمایه ۷-۶ میزان سنگینی کمک خارجی بر دوش کمک دهندگان، ۱۹۹۳

منبع: متخذ از "همکاری توسعه: سیاستها و اقدامات اعضای کمیته کمک توسعه، گزارش ۱۹۹۴ (پاریس):

### در طلب قدرت نظامی

در مواجهه با ظاهراً مخاصمات بی‌پایان در داخل و خارج، جای شگفتی نیست که برگزیدگان جهان سوم همراه با بقیه در جستجوی کسب سلاحهای مدرن جنگ باشند. این بدان معناست که غالباً بار سنگین مخارج نظامی - چون با معیار نرخ هزینه های نظامی نسبت به تولید ناخالص ملی G.NP. سنجیده شود - در میان کشورهایی که کمترین توانایی تحمل آن را دارند بالاترین بوده است.

### چکیده ۳-۶

#### منازعه بین‌المللی در حال افزایش

بنظر می‌رسد منازعات جهانی، در حال تغییر از جنگ بین کشورها به جنگ در داخل کشورها است. از ۸۲ منازعه مسلحانه بین ۱۹۸۹ و ۱۹۹۲، فقط سه تای آنها بین دولتها بودند. اغلب جنگها از اختلاف قومی آغاز و بسیاری هم ویژگی سیاسی یا اقتصادی دارند.

بیشتر منازعات در کشورهای در حال رشد روی می‌دهد. طی سال ۱۹۹۳، ۴۲ کشور در جهان ۵۲ نزاع عمده، و ۳۷ کشور دیگر خشونت سیاسی داشتند. از این ۷۹ کشور، ۶۵ تا در جهان در حال رشد بودند.

اما منازعات در همه مناطق بوده است. در اروپا - بسنی، گرجستان، ترکیه، و بریتانیا. در خاور میانه - عراق - اسرائیل - و لبنان. در آمریکای لاتین - کلمبیا و گواتمالا. در آسیا - بنگلادش، هند، اندونزی، ایران، جمهوری دموکراتیک خلق لاوس، میانمار، پاکستان، فیلیپین، سری لانکا و تاجیکستان و در آفریقا - آنگولا، چاد، اتیوپی، مغرب، سومالی، آفریقای جنوبی، سودان، اوگاندا، زئیر و زیمبابوه.

بسیاری از این منازعات در داخل کشورها بدرازا کشیده می‌شود. بیشتر از نیمی از منازعات در سال ۱۹۹۳ بمدتی بیش از یک دهه جریان داشته و جان چهار تاشش میلیون نفر را گرفته است. بین ۱۹۸۹ و ۱۹۹۲، بیش از هزار نفر در هر سال در هشت کشور زیر هلاک شدند: افغانستان - آنگولا، هند، پرو، فیلیپین، سومالی، سری لانکا، و سودان.

این منازعات همچنین سبب آوارگی میلیونها نفر گردید و آنها را به خارج از مرزها راند تا از مرگ و آزار رهایی یابند. در ۱۹۸۳، از نه کشور، هر کدام بیش از ۵۰۰۰۰ نفر گریخته بودند ولی تا سال ۱۹۹۲ این تعداد به ۳۱ کشور رسید، عمده ترین کشورهای آواره پرور در دهه گذشته عبارت بودند از افغانستان (۴/۳ میلیون)، یوگوسلاوی (۱/۲ میلیون)، و موازمبیک (۱/۷ میلیون).

از سال ۱۹۴۵، بیش از ۲۰ میلیون نفر در جنگها و سایر منازعات جان خود را از دست داده اند. حتی در این دوران "صلح"، ارقام هیچ نشانه ای از فروکش کردن مخاصمات را نشان نمی دهد. مگر اینکه اقدام قاطع ملی و بین المللی اتخاذ شود، وگرنه تعداد تلفات کماکان رو به افزایش خواهد بود.

منبع: گزارش توسعه انسانی ۱۹۹۴ (نیویورک، انتشارات دانشگاه آکسفورد، ۱۹۹۴) ص ۴۷

بدین جهت هزینه های اجتماعی مخارج نظامی - که قاعدتاً از مخارج بهداشتی و آموزشی فراتر است - رابطه اندکی با سطح توسعه دارد (چهارده). چنانچه کشور درگیر جنگ شود و یا مورد تهدید ستیزه قومی، نژادی و یا قبیله ای در داخل قرار گیرد این امر بیشتر صادق می باشد.

مخارج جهانی در خصوص تسلیحات جنگ در آستانه غروب جنگ سرد بطور مشخصی تنزل یافت (آرورا و بایومی ۱۹۹۴؛ آژانس کنترل تسلیحات و خلع سلاح ایالات متحده ۱۹۹۵)، مخارج نظامی در دنیای جنوب نیز پایین آمد. با این امر تغییری جدی در تحمیل نسبی مخارج پدید آمد. در ۱۹۹۳ نسبت این تحمیل برای جهان بطور کلی به ۳/۳ درصد تنزل کرد، پایین ترین حد از ۱۹۲۹، و به ۳/۱ درصد برای جهان در حال رشد (آژانس کنترل تسلیحات و خلع سلاح ایالات متحده ۱۹۹۵، ۲۴).

همچنانکه مخارج نظامی تنزل یافت، خریدهای نظامی از فروشندگان خارجی نیز کاهش پیدا کرد. ارزش فروش اسلحه جهانی به ۲۲ بلیون دلار در ۱۹۹۳ تنزل یافت، «پایین ترین سطح از اوائل سالهای ۱۹۷۰ و... یک کاهش ۷۰ درصدی نسبت به اوج رکورد ۷۴ بلیون دلاری در ۱۹۸۷... واردات کشورهای در حال رشد... از اوج رکورد ۶۱ بلیون دلاری در ۱۹۸۴ به ۱۷ بلیون دلار در ۱۹۹۳ رسید، یک کاهش ۷۲ درصدی» (آژانس کنترل تسلیحات داخلی سلاح ایالات متحده ۹ و ۱۹۹۵). (پانزده). میزان حقیقی سلاحهای صادراتی از شمال به جنوب نیز نزول پیدا کرد. بین ۱۹۸۲ و ۱۹۸۴ قریب ۶۵۰۰۰ سلاحهای اصلی از انواع گوناگون به کشورهای در حال رشد صادر گردید. تانگ، توپ، نفربرزهی، کشتی، زیردریائی، قایقهای موشک انداز، هواپیمای جنگنده، هلی کوپتر، موشک زمین به هوا از جمله این اقلام بودند، یک دهه بعد، از ۱۹۹۱ تا ۱۹۹۳ تعداد اقلام تسلیحاتی تقریباً به ۱۵۰۰۰ کاهش یافت (آژانس کنترل تسلیحات خلع سلاح ایالات متحده ۱۹ و ۱۹۹۵).

هر اندازه این «تنزل» شگفت آور بنظر رسد، این خود به معنای آن نیست که ملتهای در حال رشد دیگر خواستار سلاح جدید نمی باشند. در واقع، همانطور که در فصل ۵ متذکر شدیم، تجاری شدن روزافزون صادرات اسلحه شرایط آن را برای برخی از دولتها که به

نحود دیگری مشتاق دریافت اسلحه بودند، دشوار ساخت، بخاطر دلیل بسیار ساده نداشتن پول نقد. از اینقرار سیر نزولی در صادرات اسلحه ممکن است کمتر منعکس کننده کاهش در خواست باشد تا ناتوانی در پرداخت هزینه‌های خرید (بی‌پروکانوی - دافنر ۱۹۱۵ - ۱۹۹۴). این امر بویژه برای کشورهای دنیای جنوب محتمل به نظر میرسد - «مناطق آشوب» (سینگرو و ویلداوسکی ۱۹۹۳) - که در منازعه بین‌المللی فرو رفته‌اند.

حتی با وجود اینکه مصارف نظامی، فروش تسلیحات بطور کلی تنزل می‌یابد، تقاضای مؤثر (داشتن توانایی برای پرداخت) در خاور میانه و بخش‌هایی از آسیا کماکان بالاست. و ایالات متحده فروشنده اصلی سلاح به دیگران، اکنون شدیداً سرگرم معاملات اسلحه می‌باشد (نگاه کنید به فصل ۵). همانند گذشته، منازعه مداوم و استمرار مشکلات امنیتی مبین میل و شوق به خرید اسلحه است. هنوز، هزینه‌های انسانی برای آمادگی جنگ - خواه جنگ داخلی و خواه جنگ بین‌المللی، خواه برای دفاع و خواه برای اغراض تهاجمی - کماکان بالاست. گزارش سالانه ۱۹۹۴ برنامه عمران ملل متحد، توجه را به هزینه‌های مصارف نظامی معطوف می‌دارد. چکیده شماره ۶/۴ نمائی از تهاوت واردات اسلحه با امور اجتماعی را نشان می‌دهد.

### بازیگران غیر دولتی: کارگزاران فرا ملی

قبلاً ما از جوزف نای Joseph Nye تمثیل یک لایه‌ای را برای ساختار در حال ظهور جهانی نقل کردیم که ایالات متحده اکنون خود را در آن می‌بیند. «لایه پائینی بستگی متقابل فرا ملی» که بنابر توضیح نای «انتشار و پخش قدرت را نشان می‌دهد» (نای ۱۹۹۲). این لایه متشکل از چیست؟ این لایه مرکب از بازیگران بسیار متعددی است که مرزهای ملی را برسمیت نمی‌شناسند و در عین حال، تأثیری عمیق بر واحدهای سازمان یافته‌ای (دولت-ملتها) که ادعای حاکمیت در سیاست جهان را دارند و ساکنین آنها می‌گذارند. برجسته‌ترین نمونه در میان این بازیگران غیر دولتی سازمانهای بین‌المللی و شرکتهای چند ملیتی هستند. از جمله نمونه‌های کمتر بارز، گروههای تروریستی چند ملیتی و نهضتهای ناسیونالیستی قومی می‌باشند.



## چکیده ۴-۶

واردات اسلحه و توسعه نیروی انسانی

بسیاری از کشورها با وجود نیاز به اقلام اساسی تر در صددند که سلاحهای گرانبها وارد کنند. به این موضوع می‌توان از روی فهرست ثبت سفارشات و تحویل سلاحها سازمان ملل متحد پی برد. برخی از گزینه‌ها توسط کشورهای در حال رشد در ۱۹۹۲ عبارت بودند از:

• چین - ۲۶ هواپیمای جنگی از روسیه خرید معامله ای که جمع هزینه اش می‌توانست آب سالم برای ۱۴۰ میلیون تا ۲۰۰ میلیون نفر را در یک سال فراهم آورد که اکنون بدون آب سالم هستند.

• هند - سفارش ۲۰ فروند هواپیمای جنگنده Mig-29 را به روسیه داد به مبلغی که می‌توانست آموزش ابتدائی را برای ۱۵ میلیون دختری که بمدرسه نمی‌روند فراهم آورد.

• ایران - ۲ زیردریائی از روسیه خرید به مبلغی که می‌تواند داروهای اساسی مورد نیاز تمامی کشور را تامین کند؛ ۱۳ درصد مردم ایران دسترسی به مراقبتهای بهداشتی ندارند.<sup>۱</sup>

• جمهوری کره - سفارش ۲۸ موشک به ایالات متحده داد، که با بهای آن می‌توان تمامی ۱۲۰۰۰۰ کودک واکسینه نشده را مصون ساخته و آب سالم را برای مدت سه سال در اختیار ۳/۵ میلیون نفری که فاقد آب سالم هستند قرار داد.

• مالزی - دو کشتی جنگی به ایالات متحده سفارش داد به بهائی که می‌توان آب سالم را برای ۵ میلیون نفری که فاقد آن هستند برای ربع قرن فراهم آورد.

• نیجریه - ۸۰ تانک از بریتانیا به بهائی خریداری کرد که می‌توانست هم ۲۰ میلیون نفر کودک واکسینه نشده را مصونیت بخشد و هم خدمات تنظیم خانواده را برای قریب ۱۷ میلیون زوج از بیش از ۲۰ میلیون زوج فاقد چنین سرویسهای، تامین کند.

پاکستان - سفارش ۴۰ فروند جنگنده میراژ E ۲۰۰۰ و سه فروند هواپیمای سه منظوره به فرانسه داد به بهائی که می‌تواند آب سالم را برای ۲ سال جهت همه ۵۵ میلیون نفری که فاقد آب سالم هستند، خدمات تنظیم خانواده برای تقریباً ۳۰ میلیون زوج که محتاج چنین خدماتی هستند، داروهای اساسی برای تقریباً ۱۳ میلیون نفری که فاقد دسترسی به

۱ در این مقایسه اشاره‌ای به وسعت و جمعیت و موقعیت ژئواستراتژیک ایران و سلاحهای از میان رفته طی هشت سال جنگ تحمیلی نشده است و نیز خریدهای تسلیحاتی هنگفت همسایگان ایران.

مراقبتهای بهداشتی می‌باشند، و آموزش اساسی برای ۱۲ میلیون کودک فراهم آورد که اکنون فاقد امکان تحصیل می‌باشند.

منبع:

Human Development Report 1994 (New York: Oxford University Press, 1994), P34.

### سازمانهای بین المللی

سازمان ملل متحد احتمالاً شناخته شده ترین همه سازمانهای بین المللی است، سازمانی چندمنظوره است که طیفی وسیع از سایر سازمانها، مراکز، کمیسیونها، و انستیتوها را گرد آورده است. ویژگی قابل تمایز سازمانهای خانواده ملل متحد اینست که حکومتها اعضایش می‌باشند. از اینرو می‌توان سازمانهای بین الدولی بین المللی International intergovernmental Organizations (IGOs) خوانده می‌شوند. بیش از سیصد IGOs هم اکنون موجودیت دارند، و مسائل مورد علاقه‌شان طیف گسترده ای از امور سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی است، که از جمله مسئولیتهای حکومتهای مدرن می‌باشد.

علاوه بر IGOها، لایه فراملی سیاست بین المللی همچنین شامل تقریباً پنج هزار سازمانهای غیردولتی بین المللی International NonGovernmental Organizations (INGOs) می‌باشد. اعضای این سازمانهای بین المللی (مانند فدراسیون بین المللی جمعیتهای صلیب سرخ و هلال احمر) افراد یا گروههای اجتماعی، نه حکومتها می‌باشند. INGOs سازمانهای غیردولتی بین المللی نیز با تمامی ابعاد فعالیتهای فراملی سروکار دارند و شاید مفید باشد که آنها را سازمانهای بین جامعه ای دانست که نیل به موافقتنامه های بین المللی راجع به مسائل سیاست عمومی را تسهیل و در حفظ و رعایت آن کمک می نمایند (جاکوبسون ۱۹۸۴). برای مثال، تدوین قواعد راجع به امنیت در فرودگاههای بین المللی و رفتار با هواپیما ربایان بدون همکاری فدراسیون بین المللی انجمنهای خلبانان خطوط هواپیمایی ممکن نبود. در نتیجه، INGOs برچگونگی تنظیم قواعد تأثیر می‌گذارند. نفوذ اینها بدون تردید در دنیای شمال بیشترین است، جایکه نهادهای دموکراتیک از گروههای ذینفوذ جهت مشارکت در روند سیاست گذاری دعوت می‌کنند. از اینقرار INGOها در حذف تمایز بین موضوعات سیاسی خارجی و داخلی تأثیر می‌گذارند.

INGOها و IGOها بصورتی منعکس کننده مخاصمه و همکاری، خصیصه کلی سیاست بین المللی، هستند. از اینرو تمامی آنها عاملان بستگی متقابل محسوب نمی‌شوند. مثلاً ناتو، ترتیباتی برای امنیت دسته جمعی و یک سازمان بین المللی است، که از لحاظ تاریخی صرف

موجودیتش بستگی به وجود یک دشمن مقتدر دارد، که خصوصتش سبب ترغیب همکاری سیاسی اعضای اتحادیه می‌گردد.

ایالات متحده بانی و در پشت پرده حامی ایجاد ناتو، سازمان ملل متحد، و تعداد بسیار از سازمانهای بین‌المللی بوده است که در دهه‌های بعد از جنگ جهانی دوم بنیاد گذاشته شدند. این کشور همچنین مشوق ادغام اقتصادی اروپای غربی بود که در ۱۹۵۷ منجر به عهدنامه ای گردید که موجب جامعه اقتصادی اروپا متشکل از کشورهای: فرانسه، آلمان، ایتالیا، بلژیک، هلند، و لوکزامبورگ شد. این جامعه از آن زمان بعد بعنوان اتحادیه اروپائی (EU) متشکل از پانزده کشور اروپائی نامگذاری گردید<sup>(نشانده)</sup>. اگر چه اتحادیه اروپا از جمله مسئولیتهایش مسائل سیاسی و امنیتی نیز می‌باشد، اما بزرگترین موفقیتش در پیش بردن اروپا به سوی اقتصاد واحد و جامع منطقه ای بوده است. امروز EU بزرگترین بازار در جهان و یک رقیب عمده و همچنین شریک اصلی ایالات متحده در اقتصاد سیاسی جهان است (نگاه کنید به نمایه ۱-۶).

حمایت ایالات متحده از اروپای متحد و سایر سازمانهای بین‌المللی طبیعتاً ناشی از اعتقادات بین‌المللی‌گرایی است. فعالیت جهانی آمریکا را در بعد از جنگ جهانی دوم حیات تازه بخشید. بهر حال، با تحول ماهیت سیستم بین‌المللی و نقش ایالات متحده در آن، رفتار آمریکا نیز متحول شد، و این امر در هیچ جا واضح‌تر از رفتار و واکنش ایالات متحده نسبت به سازمان ملل متحد نبوده که در حال تغییر می‌باشد.

آرمانگرایی آمریکائی نیرویی برانگیزنده در جهت ایجاد ملل متحد طی روزهای آخر جنگ جهانی دوم بود. ارزشهای آمریکائی این سازمان جهانی را ایجاد کرد که نهادهای سیاسی اش براساس مدل سازمانهای خودش بود. بهر حال، تقریباً بلافاصله، ملل متحد بطور فزاینده‌ای عرصه رقابتهای خصمانه جنگ سرد بین ایالات متحده و اتحاد شوروی گردید. از اینرو ایالات متحده کوشید تا از موقعیتش بعنوان رهبر اکثریت، در ملل متحد به منظور تغییر سازمان در جهت اهداف سیاست خارجی مورد نظر خودش استفاده کند. البته پیگیری آن هدف به تدریج با گذشت زمان دشوارتر گردید، بویژه چون روند ضد استعماری آغاز گردید و ایالات متحده خودش را در حالت تدافعی همراه با سایر متحدین اروپائیش (که اغلب آنها دولتهای استعماری بودند) در مواجهه با ائتلاف خصمانه جهان سوم و متحدان بلوک شوروی یافت. در ۱۹۷۵ آن ائتلاف علیرغم اعتراض شدید ایالات متحده موفق به تصویب قطعنامه‌ای شد که صهیونیسم را به عنوان «شکلی از نژاد پرستی و تبعیض نژادی» می‌شناخت. تصویب این قطعنامه دانیل. بی.

مونیپیهان، سفیر وقت ایالات متحده در ملل متحده را برافروخت که با عصبانیت آنرا رد و «جباریت اکثریت جدید ملل متحد» خواند.

در سالهای پس از آن، رفتار ایالات متحده نسبت به ملل متحد و بسیاری از سازمانهای وابسته بدان، تعدیل گردید از احتیاط گرفته تا خصومت آشکار. دولت کارتر از سازمان بین المللی کار (ILO) بیرون آمد در اعتراض بدانچه آن را جانبداری ضد آمریکائی سازمان می نامید. دولت ریگان نیز همین راه را دنبال کرد با بیرون آمدن از سازمان آموزشی، علمی و فرهنگی ملل متحد (یونسکو). دولت کلینتون برای مدتی بازگشت مجدد به یونسکو را مد نظر داشت ولی سپس این فکر را بدلیل بودجه ای و بعد از آنکه در انتخابات ۱۹۹۴ کنگره، جمهوریخواهان پیروز شدند از سر بیرون کرد. بی علاقگی دولت ریگان به چند جانبه گرایی تجلی خودش را در بی تفاوتی اش به دادگاه جهانی و حمله به آن نشان داد، و تصمیم به اینکه بطور گزینشی پرداخت سهمیه جهت چندین فعالیت ملل متحد را بحال تعلیق درآورد - تاکتیکی که ایالات متحده مدتهای طولانی آن را مردود دانسته بود، هنگامیکه اتحاد شوروی آن را به عنوان وسیله ای جهت اعتراض به سیاستها و عملیات ملل متحد که آنها را نسبت به منافع اش خصمانه می دید برگزید. ایالات متحده همچنین نا خرسند بود از اینکه باید جهت غلبه با وضعیتهای منازعه منطقه ای رو به سازمان ملل متحد آورد، همانطور که قبلاً چنین کرده بود.

در پایان دوره دولت ریگان، زمانی که کناره گیری از چند جانبه گرایی، اغلب همراه با ترجیحی برای یکجانبه گرایی وجه غالب بود، مقابله یکجانبه با مسائل جهانی، رو به خاتمه گذاشت. تصمیم اتحاد شوروی تحت رهبری میخائیل گورباچف که سهمیه معوقه اش را به UN بپردازد و بدنبال ماجراجویی نافرجامش در افغانستان، رو به شورای امنیت آورد (یا باز گردد) برای رفع و فیصله وضعیتهای منازعه به شیوه ای که یادآور منظور اصلی ملل متحد بود، سبب ارزیابی مجدد سیاست ایالات متحده نسبت به ملل متحد گردید و در پاسخ، رئیس جمهور ریگان، ایالات متحده را متعهد کرد که قروض خود را به سازمان جهانی بپردازد. ولی هم بوش و هم کلینتون دریافتند که کنگره بی میل است که آن وعده را عملی سازد. تا سال ۱۹۹۴ ایالات متحده بصورت بزرگترین بدهکار به سازمان ملل متحد در آمده بود با بیش از ۷۳۰ میلیون دلار بدهی نپرداخته برای سهمیه های بودجه و عملیات گوناگون پاسداری صلح (برائینگین ۷ و ۱۹۹۴). بدهی معوقه تا حدی نشانگر عدم علاقه و بستگی نسبت به آئین های بودجه ای خود ملل متحد بود، جاییکه فقط پانزده کشور - با ایالات متحده در راس فهرست - ۸۰ درصد هزینه سازمان را می پردازند ولی براحتی توسط آنهاستیکه یک جزء ناچیز آن را می پردازند رأیشان بی اعتبار می گردد.

بازگشت هم ایالات متحده و هم اتحاد شوروی به شورای امنیت جهت استفاده از مکانیسم رتق و فتق مداخلات جهانی، صحنه را جهت همکاری آنها در واکنش به تهاجم عراق به کویت آماده ساخت. در سالهای پس از آن، شورای امنیت چندین مورد عملیات پاسداری صلح و اعمال و اجرای صلح را تصویب کرد، که در تاریخ سازمان و در هیچ دوره پیش از آن چنین سرعتی برای تصویب سابقه نداشت. دبیر کل ملل متحد پطروس پطروس غالی پرچمدار حتی نقش وسیعتری برای ملل متحد در جهان نو گردید، و پیشنهاد ایجاد نیروی داوطلبی کرد که «ملل متحد را قادر سازد تا جهت اجرای آتش بس با سرعت نیرو اعزام و مستقر نماید، در صورت لزوم علیه یک طرف و یا هر دو طرف مداخله، اگر آنها مبادرت به نقض آن کنند متوسل به اقدام قهری شود». (پطروس غالی ۱۹۹۳-۱۹۹۲؛ همچنین نگاه کنید به پطروس غالی ۱۹۹۲). واحدهای واکنش سریع هنگامی وارد عمل می‌شوند که توسط شورای امنیت اجازه صادر شود و این واحدها تحت فرماندهی دبیر کل و نمایندگانش خواهند بود.

بهرحال این، پیشنهاد و سایر ایده‌هایی که توسط دبیر کل بسیار فعال ارائه گردید، (هال ۱۹۹۴؛ پرستون ۱۹۹۴)، آنگونه که تعداد رو به افزایش عملیات ملل متحد در اکناف جهان نیز آن را ثابت کرد، بسیار جنجالی بود. همچنین افزایش روزافزون هزینه‌ها - هم از لحاظ مالی و هم از لحاظ سیاسی - بی‌علاقگی و عدم دلبستگی در ایالات متحده را (که از مدتها قبل منتقدان بوروکراسی زیاده از حد ملل متحد، ناراضی از سوء مدیریت آن بود) تشدید کرد (هنده).

دولت کلینتون همانطور که ما در فصول قبل دیدیم، مقررات روشنی را تنظیم کرد که دقیقاً مشارکت ایالات متحده را در عملیات نظامی ملل متحد مشخص می‌نمود (نگاه کنید همچنین به روگی a ۱۹۹۴). و اکثریت جدید جمهوریخواهان در مجلس نمایندگان، بر مبنای یک ماده واحد سیاست خارجی در برنامه «قرارداد با آمریکا»، قانونی گذراندند که امکان تأمین مالی عملیات پاسداری صلح یا اجرای صلح توسط ملل متحد را محدود می‌ساخت و همچنین استقرار نیروهای ایالات متحده را تحت فرماندهی افسران غیر آمریکائی ممنوع می‌کرد.

از اینرو غوغای شور و شوق برای امنیت دسته جمعی که طی مدت جنگ خلیج فارس مشهود بود بزودی محو شد، چون واقعیات بی‌نظمی نوین جهانی - همچنانکه دریوگوسلاوی سابق و جاهای دیگر - جای آن را گرفت. جنگ سرد که زمانی امکان استفاده مؤثرتر از ملل متحد در وضعیتهای مداخله را دشوار کرده بود ممکن است خاتمه یافته باشد. ولی مشکلات جهت تحصیل حمایت از یک سازمان جهانی مرکب از تقریباً ۲۰۰ کشور حاکم با امکانات، منافع، و تمایلات بسیار متفاوت پرداخت هزینه‌ها، کماکان موجود است. همانند گذشته، انگیزه برای جداکردن رساندن منافع فردی قویتر است تا اولویت یافتن امور جمعی.

### شرکتهای چند ملیتی

از جنگ جهانی دوم به بعد شرکتهای چند ملیتی بطور غول آسایی هم از نظر اندازه و هم از لحاظ نفوذ رشد کرده اند، بدین روی شیوه های سرمایه گذاری، تولید و بازاریابی بنحو شگفت آوری تغییر کرده است. (شرکتهای چند ملیتی (MNCs) بنگاههای تجاری سازمان یافته در داخل یک جامعه با فعالیتهای خارج از کشور هستند که بخاطر سرمایه گذاری مستقیم رشد می یابند که درست برعکس سرمایه گذاری از طریق خرید سهام است). برنامه ملل متحد در خصوص شرکتهای فراملیتی (برنامه ملل متحد در خصوص شرکتهای فراملیتی ۱۹۹۳، ۱۰۰-۹۹) برآورد می نماید که در اوائل دهه ۱۹۹۰ قریب سی و هفت هزار MNCs کنترل دارانیها را در دو یا چند کشور تحت اختیار و بازاریابی تقریباً ۹۰ درصد تجارت کشورهای شمالی را در دست داشتند. علاوه بر آن مقایسه ای بین کشورها و شرکتهای بنابر میزان تولید اقتصادی ناخالصشان نشان می دهد که بیش از ۴۰ درصد از ۱۰۰ واحد اقتصادی بالای جهان (در ۱۹۹۰) را شرکتهای چند ملیتی تشکیل می دهند. در میان پنجاه واحد سطح بالا، حدود پانزده MNC حضور دارد ولی در پنجاه تای بعدی تعداد آنها به سی تا می رسد (ککلی و ویتکف ۱۹۹۵، ۸۱-۱۸۰).

اگر چه کشورهای دنیای جنوب هم، تعدادی شرکتهای چند ملیتی را ایجاد کرده اند ولی مقرر بیشترشان در جهان توسعه یافته است، که از آنجا بخش اعظم فعالیتهایشان نشأت می گیرد. اگر استفاده از منبع سرمایه گذاری مستقیم خارجی را به عنوان معیاری محسوب داریم، دنیای شمال صاحب ۹۷ درصد همه سرمایه گذاریهای جاری به خارج است و دریافت کننده ۲۵ درصد تمامی سرمایه گذاری جاری به داخل (میچل ۱۹۹۳، ۱۶۸). سهم ملتهای رو به رشد از سرمایه گذاری مستقیم در سالهای ۱۹۷۰ افزایش یافت، ولی طی مدت بحران دیون در سالهای ۱۹۸۰ رو به افول نهاد (نگاه کنید به فصل ۷).

از لحاظ تاریخی، ایالات متحده وطن اصلی میزان بیشتری از شرکتهای چند ملیتی صادر بوده است، و پس از آن بریتانیا و آلمان قرار دارند. از سالهای ۱۹۷۰، جریان سرمایه گذاری مستقیم خارجی و بورس، بسوی خارج از ایالات متحده متدرجاً تنزل یافته است. طی دهه گذشته جهان سرمایه گذاری بطور روز افزونی «سه قطبی» گردید، با ایالات متحده، جامعه اروپا، و ژاپن که بازیگران اصلی هستند. امری که در آغاز دهه کاملاً غیر منتظره بود، سه قطبی شدن ناشی از همگرایی سه روند مرتبط مهم بود: (۱) ادغام سریع اروپا، که امکان شناسائی جامعه اروپا را به عنوان واحد سرمایه گذاری مستقل میسر ساخت؛ (۲) اهمیت یافتن ژاپن به عنوان یک منبع سرمایه گذاری مستقیم خارجی؛ و (۳) افول نقش ایالات متحده به عنوان منبع

سرمایه گذاری و بهمان ترتیب ظهورش به مثابه یک کشور میزبان سرمایه گذاری. در اوائل سالهای ۱۹۹۰ اروپا همسنگ با ایالات متحده از نظر موجودی سرمایه گذاری مستقیم خارجی (سرمایه گذاری در محل) گردید، در حالیکه ژاپن ایالات متحده را به عنوان منبع عمده جریان سرمایه گذاری خارجی پشت سر گذاشت (سرمایه گذاری فرامرزی)، که قسمت اعظم سرمایه گذاری برونی اش متوجه خود ایالات متحده بود (مرکز ملل متحد درباره شرکتهای فرامرزی ۱۹۹۱).

ایالات متحده - ژاپن - اروپا این سه قطب نه فقط اکنون بر نحوه سرمایه گذاری جهان مسلط می‌باشند بلکه نرخ رشد سرمایه گذاری مستقیم خارجی در داخل این مثلث، بیش از نرخ رشد سرمایه گذاری در جاهای دیگر است. الگوهای ناشی از استراتژی مذکور شبیه یک شرکت است که در آن هر طرف (شریک) در سرمایه گذاری مثلث کوشیده است که سهم خودش در بازار را تحکیم نماید و جای پائی در دو منطقه دیگر بدست آورد. ترجیحات در داخل مثلث نشان می‌دهد که ایالات متحده و (اینک) اتحادیه اروپا ترجیح می‌دهند که نزد یکدیگر سرمایه گذاری کنند تا ژاپن و ژاپنی‌ها ترجیح می‌دهد که در ایالات متحده سرمایه گذاری کند تا اروپا. نتیجه این امر نوعی عدم تعادل جدی است بین ژاپن و دیگر طرفهای شمالی اش، با جریان سرمایه گذاری بیرونی که بسیار عظیم تر از جریان داخلی سرمایه گذاری است. این عدم تعادل برابر با مازاد تجاری ژاپن با دیگر کشورها - بنحوی قابل توجه ایالات متحده - است و در زمانی سبب نگرانی جدی در داخل ایالات متحده راجع به «فروش آمریکا» شد (اومستاد<sup>۱</sup> ۱۹۸۹). رقابت سخت تر میان سه بلوک اقتصادی و بهمان نسبت کوشش سیاسی می‌تواند چنین نابرابریهایی را دنبال کند. (تورو ۱۹۹۲).

اگرچه بیشتر شرکتهای چند ملیتی مقرشان در دنیای شمال است، ولی آنها تهدید مستقیم اندکی نسبت به اقتصادها یا موسسات سیاست گذاری در این جوامع بزرگ و پیچیده می‌باشند. در حالیکه در مورد دنیای جنوب این چنین نیست، جائیکه قدرت اقتصادی و امکانات موسسات چند ملیتی - اصولاً آمریکایی - تا حدودی آنها را قادر کرده است که بصورت زائده جهانی جوامع شمالی درآیند، که بعنوان موتوری جهت انتقال سرمایه گذاری، تکنولوژی، و مهارتهای مدیریتی در ورای مرزهای ملی به کار می‌روند. اگر چه چنین انتقالهایی ممکن است سودمند باشند، در گذشته آنها بصورت تهدیدات جدی نسبت به خود تمامیت دولتهای حاکم بودند. شاید رسواترین نمونه آن مورد شیلی باشد که در اوائل سالهای ۱۹۷۰ اتفاق افتاد. در آنجا، تلفن و تلگراف بین المللی (ITT) در تلاش جهت حفظ منافعش در شرکت سودآور تلفن

شیلتکو می خواست مانع از آن گردد که سالوادر آلنده طرفدار مارکیسیم بعنوان رئیس جمهور انتخاب گردد و متعاقباً در پی سرنگونیش برآمد. اقدامات ITT برای واژگونی آلنده از جمله حمایت مالی از رقبای سیاسیش بود و، زمانی که آلنده انتخاب گردید، کوشش جهت ترغیب دولت آمریکا برای دست زدن به برنامه ایجاد اختلال در اقتصاد شیلی بود. نهایتاً آلنده کشته و حکومتش سرنگون گردید.

در برخی موارد، شرکت‌های چند ملیتی مبادرت به اعمالی می‌کنند که برای کشورهای خودشان هم ایجاد شرمساری می‌نمایند - همانند وقتی که حکومت آلمان غربی دریافت که یک کارخانه آلمانی تجهیزات تولید گاز خردل را به لیبی فروخته است، یا اینکه ممکن است آنها بی اعتنا به مقررات کشور خود باشند - همانند هنگامیکه شرکت فرعی فرانسوی صنایع درسر Dresser دالاس، تکزاس، تکنولوژی انرژی را به اتحاد شوروی بر خلاف دستور دولت ریگان صادر کرد. نهایتاً رفتاری مانند این مورد و قضیه ITT این سوال را مطرح می‌کند که آیا شرکت‌های چند ملیتی خارج از کنترل حکومتها هستند. در عمل، این قضیه در خصوص کشورهای در حال رشد مهم و قابل توجه بوده است. اغلب کوششها جهت کنترل آنها در سطح ملی صورت گرفته تادر سطح بین المللی (نگاه کنید به اسپرو ۱۹۹۰)

امروز دنیای جنوب کمتر نگران اثرات غیر منتظره مداخله شرکت‌های چند ملیتی در نظامهای سیاسی اش می‌باشد، تا درباره توانائی (یا ناتوانی) خودش در جلب سرمایه گذاری شرکت‌های چند ملیتی و ایجاد سایر شرایط لازمه برای جریان یافتن سرمایه از آن شرکتها. شرکت‌های چند ملیتی برای آنهایی که در پی تقلید از توفیق اقتصادی کشورهای تازه صنعتی شده (NICs) می‌باشند بویژه مهم است، و این بستگی به توانائیشان در حفظ رشد صادرات دارد. سرمایه خارجی در این روند بسیار مهم واصلی است، حتی اگر سرمایه اغلب به بهای بالائی وارد شود (براد، کاواناف<sup>۱</sup> ۱۹۸۸).

انتقاد کنندگان از چند ملیتی ها - که برخی اوقات «شرکت‌های امپریال» خوانده می‌شوند - قبول دارند که آنها هزینه ای بر دنیای شمال و بهمین طور بر دنیای جنوب تحمیل می‌کنند. آنها خاطرنشان می‌سازند که در حالیکه مدیران اجرائی شرکت اغلب حائز «درک و تصویری وسیع از مسائل جهانی» هستند، ولی توجهی اندک یا نگرانی کمی درباره، «عواقب دراز مدت سیاسی و اجتماعی آنچه شرکت‌هایشان می‌کنند» دارند (بارنت و کاناده ۱۹۹۴؛ همچنین نگاه کنید به بارنت و مولر ۱۹۷۴؛ کفالاس<sup>۲</sup> ۱۹۹۲).

<sup>۱</sup> Broad & Cavanagh

<sup>۲</sup> Kefalas



اعمال مورد نظر، ظاهراً شامل کارهای نادرست، از جمله تخریب محیط زیست، توزیع نادرست منابع جهانی، و بهم ریختگی اجتماعی می‌باشد. علاوه بر این، منتقدان نگرانی دارند که شرکت‌های چند ملیتی خارج از حدود کنترل رهبران سیاسی ملی می‌باشند.

قدرت مستحکم و تحرک شرکت‌های جهانی، اثر اقدامات حکومت‌های ملی در پیگیری سیاست‌های اساسی و مردمی را سست می‌سازد. رهبران دولت - ملت‌ها بیش از پیش کنترل بر سرزمین خودشان را از دست داده، بیشتر و بیشتر باید خود را با درخواست‌های دنیای خارج تطبیق دهند، خارجانی که هم اینک در درون دروازه‌ها می‌باشند. بنگاه‌های تجاری که معمولاً فعالیت فرا مرزی دارند، بخش‌های دور افتاده سرزمین را به اقتصاد جدید جهانی پیوند می‌دهند که همه انواع کنواسیونها و ترتیبات مستقر سیاسی را پشت سر می‌گذارند. (بارنت و کاواناه ۱۹۹۴، ۱۹).

ایالات متحده نیز از این روند مصون نیست. «اگر چه هنوز بزرگترین اقتصاد ملی و بزرگترین قدرت نظامی جهان است، اما بنحوی روز افزون تابع تغییرات ناگهانی جهانی است که هیچ ملتی نمی‌تواند بر آن غالب باشد» (بارنت و کائواوه ۱۹۹۴). در عین حال، برخی خوش خیال‌ها، حسن و خوبی شرکت‌های چند ملیتی فرامرزی را مورد تمجید قرار می‌دهند. به گفته کنی چین اهمائی Kenichin Ohmae، یک مشاور ژاپنی مدیریت «دیگر خطوط حمل و نقل با پرچم ملی وجود ندارد» «شرکت‌ها باید در خدمت مشتریان باشند، نه حکومت‌ها».

### رژیم‌های بین‌المللی

دو دهه قبل، شرکت‌های چند ملیتی هدف خصومت قابل ملاحظه‌ای بخاطر حد و اندازه شان و «توانایی جهانی» شان بودند (بارنت و مولر ۱۹۷۴)، اما امروز «موجودیتشان بصورت حقیقت زندگی درآمده است. اینک آنها بازیگران دائمی - و با نفوذ - در عرصه بین‌المللی می‌باشند» (اسپیرو ۱۹۹۰). در واقع غیرقابل تصور است که فکر کرد چگونه اقتصاد بین‌المللی ممکن بود بدون آنها عمل کند. درست همانطور که غیر قابل قبول است که فکر کرد بازرگانی بین‌المللی یا سایر اشکال عمل متقابل می‌توانست در غیاب قواعد حکومتی روی دهد، از این‌روی دولت‌ها و بازیگران غیردولتی همکاری می‌کنند تا رژیم‌های بین‌المللی را به منظور تسهیل روابط همکاری بین‌المللی ایجاد کنند.

رژیم‌های بین‌المللی را می‌توان بعنوان «مجموعه‌ای از اصول صریح یا تلویحی، فرم‌ها، قواعد و شیوه‌های تصمیم‌گیری دانست که حول محور آن انتظارات بازیگران راجع به امری مفروض در عرصه روابط بین‌المللی به یکدیگر نزدیک می‌شود» (کراسنر ۱۹۸۲). آن رژیم‌ها جهت درک شیوه‌های منظم همکاری در سیاست بین‌المللی اهمیت دارند. ممکن است که نظام سیاسی بین‌المللی نامنظم و بهم ریخته بنظر رسد (مفهومی محوری که تاکید بر منطق

واقع‌گرایان سیاسی دارد)، ولی معذک بهم ریختگی مذکور، مرتب است. رژیمهای بین‌المللی این آشفتگی ظاهری مرتفع می‌سازند.

نظامهای پولی و تجاری جهان که در جریان جنگ جهانی دوم و بعد از آن بوجود آمد نمونه‌های روشنی از رژیمهای بین‌المللی هستند. هر دوی این نظامها تحت رهبری ایالات متحده - دولت سلطه‌جو در اقتصاد سیاسی بعد از جنگ نمو کردند - و همراه بایکدیگر این دو نظام در تعیین نظم اقتصادی بین‌المللی آزاد (LIEO) مؤثر بودند. که شامل پذیرش ترکیبی از اصول، عقاید، نرم‌ها، و شیوه‌های تصمیم‌گیری است که مداخله حکومت را در اقتصاد بین‌المللی محدود و از طرف دیگر جریان آزاد سرمایه و کالاها را در میان مرزهای ملی تسهیل می‌کند. نظام جهانی حاکم بر استخراج و توزیع نفت مثال دیگری است. در اینجا حکومتها، یک سازمان بین‌المللی (اوپک)، و شرکتهای چند ملیتی همه نقش حساسی را در عرضه منبعی مهم به جهان گرسنه انرژی ایفا می‌کنند (نگاه کنید به کثوهان ۱۹۸۴).

اینها و مثالهای دیگر نشان می‌دهد که بازیگران غیردولتی کمک به ساخت و گسترش دستورکارهای سیاست خارجی تصمیم‌گیران ملی میکنند زیرا به عنوان «مدارهای مخابره حساسیت‌های سیاسی در ورای مرزهای ملی» بکار می‌روند (کثوهان و نای ۱۹۷۵). از آن منظر، می‌توان بطور معقول نتیجه گرفت که اقدامات متقابل فراملی دارای ظرفیت نفوذ و تأثیر بر نظام بین‌المللی می‌باشند بوسیله:

- ۱- تغییر طرز فکر هم‌نخبگان و هم‌غیرنخبگان، با تغییر دادن افکار و استنباطاتشان از واقعیت از طریق تماسهای رو در رو با شهروندان دولتهای متفاوت.
  - ۲- افزایش پلورالیسم بین‌المللی بوسیله پیوند دادن گروههای ذینفع ملی در ساختارهای فراملی، معمولاً به منظور همکاری فراملی.
  - ۳- افزایش محدودیت بر دولتها از طریق بستگی و هم‌بستگی - بخصوص در عرصه‌های مالی و حمل و نقل بین‌المللی.
  - ۴- ایجاد ابزار نوین نفوذ که بعضی از حکومتها را قادر می‌سازد، که به سبب توزیع نابرابر پیوندهای فراملی در مرادده با سایر حکومتها، بنحو مؤثرتری خواسته‌هایشان را برآورده سازند.
  - ۵- خلق بازیگران خود مختار بین‌المللی جدید، که قادر به تامین منافعشان عمدتاً خارج از حیطه کنترل مستقیم دولت - ملت‌ها می‌باشند (نای و کثوهان ۱۹۷۱).
- رژیمهای بین‌المللی این روندها را تسهیل می‌نمایند. شگفت‌اینکه، اهمیت آنها در سیستم بطور کلی رو به افزایش است، در حالیکه نقش مسلط ایالات متحده در سیاست جهانی

رو به کاهش دارد. ایالات متحده در ایجاد این رژیمها در فضای بعد از جنگ نقش اساسی داشت و همانگونه نیز قدرت فائقه اش ثبات و نظم لازم را برای تولد و عملکرد مؤثر آنها را فراهم آورد. در واقع - و در مغایرت با آنچه منطق سیاست واقعی RealPolitik پیش‌بینی میکند - ایالات متحده خیری جمعی را برای سایر کشورها فراهم ساخت که آنها و همچنین قدرت سلطه‌جو را کامیاب نمود. بنابراین از آنجاکه قدرت ایالات متحده نسبت به دیگران رو به افول دارد ممکن است تصویری ثباتی برود. بهر حال، قواعد نهادینه‌ای، بعد از جنگ جهانی دوم برای مدیریت جمعی مسائل جهانی وضع گردید، در همان حالی که نظام غیرمتمرکز بین‌المللی نیز کماکان باقی بود؛ این قواعد کمک به حفظ نظم در محیطی نمود که در غیر اینصورت از آن انتظار هرج و مرج می‌رفت. لذا بازیگران غیردولتی نقش مهمی را در حفظ تعادل و هماهنگی بین‌المللی ایفا می‌نمایند.

### تروریسم فراملی و نهضت‌های ملی قومی

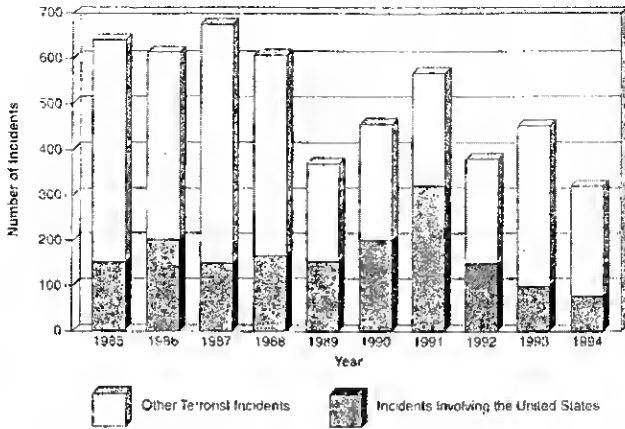
تروریستهای فراملی و نهضت‌های ملی قومی جزو استثنائات بشمار می‌روند. هدف آنها بعنوان بازیگران غیردولتی هرج و مرج است، نه تعادل. از اینرو آنها چالشهای آزاردهنده‌ای برای دولت - ملتها بطور عموم و برای ایالات متحده بطور اخص بشمار می‌آیند.

تعداد حوادث تروریستی بین‌المللی در سالهای اخیر کاهش یافته است، همانطور هم تعداد حملات به افراد و منافع آمریکائی (نگاه کنید به نمایه ۸-۶) - این روند نامرتبط به پایان جنگ سرد نیست، زیرا اتحاد شوروی و دولتهای کمونیست در اروپای شرقی حمایت و مامن برای گروههای تروریستی تأمین می‌نمودند. بهر حال، حملات تروریستی اینک بیشتر نزدیک به میهن شده است. در ۱۹۹۳ دو کارمند سیا در حالیکه به سمت محل پارکینگ در لانگ لی ویرجینیا می‌راندند بقتل رسیدند، در تائراکیزترین حادثه آن سال، تروریستها مرکز تجارت جهانی در نیویورک سیتی را بمب‌گذاری کردند. که منجر به کشته شدن شش آمریکائی و مجروح شدن بیش از هزار نفر گردید و این طبق گفته وزارت امور خارجه - «بالاترین میزان تلفات برای یک حمله تروریستی است که تاکنون به ثبت رسیده است». چندین متهم به توطئه بسرعت دستگیر و بعد در دادگاههای آمریکای مجرم شناخته شدند. در اوائل ۱۹۹۵، رهبر گروه حمله در پاکستان دستگیر و به نیویورک جهت محاکمه آورده شد. بلافاصله بعد از آن دو کارمند سرکنسولگری ایالات متحده در کراچی در حالیکه آماده رفتن به سرکار بودند به ضرب گلوله کشته شدند.

تروریسم تاکتیک کم زورها علیه قدرتمندان است. از اینرو اقلیتهای سیاسی یا اجتماعی و نهضت‌های قومی اغلب مرتکب اقدام تروریستی می‌شوند تا توجه رسانه‌های گروهی را بخود جلب نموده و تبلیغ مساله و مشکلمان را بنمایند. آنهائیکه درصدد کسب استقلال و حاکمیت ملی هستند - مانند فلسطینی‌ها در خاورمیانه، باسکها در اسپانیا - این مشخصه انواع آرمانهائی است که اغلب فعالیتهای تروریستی را حیات می بخشد. باوجود این هنوز بسیاری از فعالیتهای تروریستی توسط دولتها یا مستقیماً (مانند تامین مالی) یا غیر مستقیم (مانند تامین مامن مطمئن) حمایت می‌شود. ایالات متحده (در ۱۹۹۴) هفت کشور را بعنوان بانیان تروریسم بین المللی مشخص کرد: ایران<sup>۱</sup>، عراق، لیبی، سوریه، سودان، کوبا، و کره شمالی. سیاست ایالات متحده جهت مقابله با آنها متوجه تحریمهای دیپلماتیک، اقتصادی، و برخی اوقات نظامی است. وزارت امور خارجه، ایران را بعنوان «خطرناک ترین بانی و بزرگترین منبع نگرانی» توصیف می‌نماید، چون شواهدی این کشور را با فعالیتهای تروریستی در فرانسه، آلمان، ترکیه، سوئیس، ایتالیا، و آرژانتین مرتبط می‌داند (آکسینسون ۱۹۹۳ a؛ کول و لووین ۱۹۹۴؛ امرسون ۱۹۹۳). ایران بخصوص با گروه افراطی مسلمان شیعه حزب الله ارتباط نزدیکی دارد که مسئول اقدامات تروریستی در سراسر جهان می‌باشد. (عربستان سعودی مسلمانان سنی را حمایت کرده است که با شیعیان حمایت شده از سوی ایران اغلب در ستیز می‌باشند).

پیش از قتل‌های لانگ لی و بمب گذاری در مرکز تجارت، سیا و وزارت امور خارجه تخمین زدند که ۸۰ درصد حوادث تروریستی بین المللی از «حمایت دولتی» برخوردارند (امرسون ۱۹۹۳، ۵). بهرحال اینک، نگرانی رو به افزایشی وجود دارد که تروریست‌هایی که اسلام (سیاسی) افراطی را اختیار می‌کنند، بطور روز افزونی «تک رو» و «غیر وابسته» می‌باشند - بدون ارتباط و وابستگی با بانی خاصی. آنگونه که یکی از مقامات (نامعلوم) آلمانی متذکر شد، «تروریسم بنیادگرای اسلامی شبیه هیچ چیزی نیست که ما قبلاً دیده بوده باشیم، زیرا فاقد سلسله مراتب سنتی است شبیه آنچه سایر گروه‌های سکولار دارند» (نقل شده در امرسون ۱۹۹۳). این امر وظیفه سازمانهای اطلاعاتی را پیچیده تر می‌سازد که مسئول جلوگیری از تروریسم و ریشه کن ساختن مرتکبین آن می‌باشند.

THE INTERNATIONAL POLITICAL SYSTEM IN TRANSITION



### نماینه ۸-۶ - حوادث تروریستی بین‌المللی ۱۹۹۴ - ۱۹۸۵

منبع: اداره هماهنگی ضد تروریستی، وزارت امور خارجه ایالات متحده فوریه، ۱۹۹۵

اگر چه امروز بنیادگرایان رادیکال اسلامی را با فعالیتهای تروریستی بین‌المللی مرتبط می‌دانند، مفهوم وسیعتری از تروریسم همچنین شامل فعالیتهای حکومتی<sup>۱</sup> می‌شود مانند آنچه صربها می‌کنند، منجمله تجاوز جنسی و کشتار گروهی در بوسنی و هرزگوین. یک مقام وزارت امور خارجه توضیح داد که «این یک جنگ است» و افزود که بهر حال «تعریف آن مساله‌ای مشکل و شدیداً دشوار و گزنده است».

صرفنظر از دشواری امر تعریف، گسترش نهضتهای ملی قومی در آستانه پایان جنگ سرد مشوق مبادرت به تروریسم از سوی ضعیف‌ها در برابر قدرتمندها می‌باشد. این امر وضوح بیشتری می‌یابد هنگامیکه توجه شود که بسیاری مردم تعهد اولیه شان را به دولت و حکومتی که بر آنان حکم میراند تعهدی جدی محسوب نمی‌دارند، آنها خودشان را نخست اعضای ملیت شان میدانند و بعداً متعهد به کشورشان. این اعتقاد، جوامع فرهنگی، مذهبی، قومی، و زبانی را

۱ نوبسنده به عمد از ذکر اعمال رژیم صهیونیستی خودداری می‌ورزد که سببیت اعمال تروریستی‌اش شهر خاص و عام است و محکومیت‌های پی‌درپی را به دنبال داشته است.

در داخل دولت - ملت‌های امروز تشویق می‌کند که فردیت و تمایزشان را ابراز دارند. حتی ایالات متحده - یک «پوته ذوب‌کننده» مهاجرین از سراسر دنیا - امروز «چند فرهنگ‌گرایی» را چالش رو به ازدیادی نسبت به فرهنگ سیاسی مسلط می‌یابد (نگاه کنید به فصل ۸). خشونت گاهی همراه با ابراز و تجلی تکثرگرایی فرهنگی در داخل ایالات متحده بوده است. غالباً بیان این امر از طریق تروریسم، هم در داخل کشورها و هم بصورت فراملیتی صورت می‌گیرد.

### سیاست خارجی آمریکا در سپیده هزاره نو

سالهای بلافاصله بعد از جنگ جهانی دوم همراه با فرصتی برای ایالات متحده بود که فعالانه توانست مسئولیتهای جهانی را بپذیرد و سیاست خارجی مثبتی را دنبال نماید که جهانی منطبق با تصور آمریکائی را شکل دهد. از اینقرار خصوصیت نظام سیاسی بین‌المللی در دهه های پس از جنگ جهانی دوم تا حد زیادی حاصل برنامه ها و سیاستهایی است که ایالات متحده مبدع آن بود و گزینشهایی را در پاسخ به چالشهای آن دوره بعمل آورد.

جهان در افق قرن بیست و یکم هنوز تعریف درستی ندارد، و نقشی که ایالات متحده در تعیین آن ایفا خواهد کرد هنوز نامتینن است. به عنوان تنها ابرقدرت باقیمانده، ایالات متحده ظرفیت و توانائی بسیار زیادتری دارد که بخواهد نظم جهانی نوینی ایجاد کند که یکبار دیگر با ارزشها و منافع آمریکا مطابقت داشته باشد. بهر حال، امروز ایالات متحده همچنین خودش را تحت فشار بار مسئولیتها می بیند. سازمانها و نهادهائی که آمریکا ترویج نمود و زمانی بدون هیچ گونه قید و شرطی از آنها حمایت کرد اینک برخی اوقات، سمبل نامقبول نظام سیاسی بین‌المللی معاصر به نظر می‌رسند که اغلب نارفیق و ناسازگار می‌باشند. وضعیت و ترکیب در حال ظهور قدرت جهانی، وقوع چالشهای جدیدی را پیش می‌آورد که به احتمال قوی پر دردسستر از تدبیر و اداره معضل شوروی است. بسیاری از آنها که خارج از حلقه قدرتهای بزرگ هستند نسبت به تأثیر قدرت آمریکا بر ارزشها و منافع خودشان مظنون خواهند بود، حتی تحولات داخلی آن جوامع بر صحنه وسیعتر جهانی تأثیر خواهد گذاشت و تداوم بی وقفه بستگی های متقابل فرا ملیتی تهدیدات جدیدی را نسبت به توانائی حتی یک ابرقدرت در مدیریت نیروهایش برای تأمین امنیت و رفاه خودش بوجود می‌آورد.

از لحاظ تاریخی ایالات متحده به چالشهای خارجی، یا با کناره جوئی، با از طریق اقدام مثبت پاسخ داده است. امروز ما در یک دوره گذرانی بسر می‌بریم - دوره‌ای که نظم قدیمی جهان سپری شده، اما شکل نظم نوین جهان هنوز معین نشده است. آیا کناره جوئی یا حضور

فعال، پاسخ آمریکا نسبت به چالشهای هزاره جدید خواهد بود، موضوعی است که باید نسبت به آن اتخاذ تصمیم گردد.

## حواشی

یک) برای انتقادات از نقش سلاحهای هستهای بعنوان ابزار صلح، نگاه کنید به کگلی (۱۹۹۴)، مولبر (۱۹۸۹) و واسکوئز (۱۹۹۱).

دو) فراید برگ (۱۹۹۴) استدلال می‌کند که «بنیاد منقسم قدرت که برپایه آن نظم نوین باید ساخته شود» ممکن است منتج به یک نظام واحد و جامع الاطراف نشود، ولی در عوض به چند نظام فرعی برسد. اینها ممکن است بطور منطقه ای سازمان داده شود (آسیا، اروپا، آمریکا)؛ یا براساس ثروت (شمال علیه جنوب)؛ یا شاید به موجب مرزهای تمدنی (غربی، کنفوسیوسی، ژاپنی، هندو، ارتدوکس - اسلاوی، اسلامی). نگاه کنید همچنین به هانتینگتون (۱۹۹۳).

سه) همه نیروهای اقتصادی جامعیت دهنده نمی‌باشند. همانطور که اریک پیترسون (۱۹۹۴) می‌نویسد «شدت یافتن ادغام جهانی اقتصاد، سیاستهای اقتصادی ملی را بسوی رقابت شدیدتری با اقتصادهای توسعه یافته کاپیتالیستی می‌برد. «از اینقرار ممکن است که برخورد در حال ظهوری را تصور کرد میان مراکز اقتصادهای سرمایه داری عمده جهان (اروپا، ژاپن، و ایالات متحده). منازعات میان آنها بطور مفصل در فصل ۷ توضیح می‌شود.

چهار) نگاه کنید به کگلی وریموند (۱۹۹۴) برای شرح کاملی از سناریوهایی که ایالات متحده می‌توانست در یک جهان چندقطبی دنبال نماید. بخشی که در پی می‌آید تا حدی بر این منبع استوار است. خلیل زاد (۱۹۹۵) همچنین تصورات استراتژیک ثانوی و استراتژیهای بزرگ را کاوش و شناسایی می‌نماید.

پنج) نگاه کنید به وارنر (۱۹۸۹) جهت بحث درباره رابطه مخصوص وراسموسن و مک کورمیک (۱۹۹۳) جهت تحلیلی درباره احساسات انگلیسی راجع به رابطه.

شش) «اقدام پلیسی» کره که در سال ۱۹۵۰ در پاسخ به حمله کره شمالی به کره جنوبی بعمل آمد دقیقاً بعنوان مثال امنیت دسته جمعی تلقی نمی‌گردد. بدو دلیل، نخست، اتحاد شوروی آن اقدام را تایید نکرد (شوروی در آن زمان در شورای امنیت حضور نداشت در اعتراض به خاطر اخراج حکومت چین کمونیست از سازمان). دوم، اقدام بعنوان توصیه‌ای بود تحت فصل ۶ منشور ملل متحد، نه بعنوان تکلیفی الزامی تحت فصل ۷، همچون مورد بحران خلیج (فارس).

هفت) بلومفیلد (۱۹۹۴) خاطر نشان می‌سازد که بحث درباره نقش جهانی آینده ایالات متحده بصورت گروگانی در آمد به سبب سه «قضیه جهنمی» - سوماتی - بسنی و هانتیتی، وی چنین نظر می‌دهد که بهترین سیاست اینست که «بی نظمی پریشان کننده و رفتار غیر قابل تحمیلی ملی» را قبل از اینکه بوقوع بپیوندد تغییر جهت داد و متوقف ساخت. این تجویز همانند آنی نیست که مربوط پیشنهاد دولت کلینتون راجع به استراتژی جلوگیری از بروز بحران بود که در فصل ۵ مورد بحث قرار گرفت.

هشت) جهت نمونه برداری از مسائل مربوط به آینده ناتو، نگاه کنید به اسموس، کوگلر، و لارابی (۱۹۹۳)، برزنیسکی (۱۹۹۵)، دافیلد (۱۹۹۵-۱۹۹۴)، گلاسز (۱۹۹۳)، و هاریس (۱۹۹۳).

نه) تعهد اتحاد شوروی و متحدان اروپای شرقی اش در هلسینکی به احترام نسبت به حقوق اساسی بشر و مجاز دانستن جریبان ارتباط زیاده‌تری از مردم و افکار بین شرق و غرب روندهائی را بکار انداخت که یقیناً سبب تشویق آزاد سازی سیاسی در اتحاد شوروی گردید، که نهایتاً خاتمه حکومت کمونیستی، و با آن پایان جنگ سرد را شتاب بخشید.

۵) میانگین ها هم مبهم مینمایند و بهمان نسبت نیز روشنگر می‌باشند، از اینقرار مدلهای «دنیای دیگر شمال» و «دنیای دیگر جنوب» حاوی ارقام بسیار متفاوتی است. در داخل شمال، برای مثال، تولید ناخالص داخلی سرانه در ۱۹۹۳، ۳۶۴۱۰ دلار بود - که بیشتر در ژاپن است - در حالیکه رقم مربوط به جمهوری اسلاواک فقط در میزان ۱۹۰۰ دلار بود. و در داخل جنوب، میانگین درآمد سنگاپور در رقم ۱۹،۳۱۰ دلار قرار دارد در مقایسه با رقم ۱۴۰ دلار برای سیرالئون.

یازده) اطلاعات اشاره شده در پاراگراف قبلی و کنونی از دفتر مآخذ جمعیت (۱۹۹۴) برگه اطلاعات جمعیت جهان، اطلس بانک جهانی ۱۹۹۵، و آژانس خلع سلاح و کنترل تسلیحات ایالات متحده (۱۹۹۵) می‌باشد. آمارهای کشورهای کمتر توسعه یافته، کم توسعه یافته، که برای آنها اطلاعات ناکامل است (و در بهترین صورت برآوردی است). همیشه شامل همان کشورها نمی‌باشد. از اینقرار آنها را باید فقط بعنوان تخمینی نه تحقیقی تلقی کرد. نرخ رشد جمعیت نیز نرخهای افزایش طبیعی است، که براساس فروتنی تولد بر مرگ اندازه گیری می‌گردد.

دوازده) از سوی دیگر، اقتصادهایشان مبتنی بر تجربه ۱۹۹۳ - ۱۹۸۵ تراز به مدت ۸۷۵ سال دارد که از نظر میزان دو برابر گردد.

سیزده) نگاه کنید به ابرستارت (۱۹۹۱)، فوستر (۱۹۸۹)، و وانتبرگ (۱۹۸۹)، جهت مباحث مربوط به تبعات امنیت ملی روند جمعیت‌شناسی.

چهارده) همچون جوامع پیشرفته صنعتی شمال، مخارج نظامی کشورهای دنیای جنوب برخی اوقات قابل توجیه است، چون آنها خود سود اقتصادی تولید می‌نمایند. همچنانکه در گزارش ۱۹۸۸ توسعه جهانی آمده است. «مخارج نظامی می‌تواند اثرات مثبت مولد داشته باشد، مانند تشدید ابداع تکنولوژیک، تربیت پرسنلی که بعداً به کارهای کشوری خواهند رفت، فراهم آوردن فرصتهای شغلی، احداث نهادهای داخلی، افزایش سهم مالیاتی کشور، تشدید استفاده پرمفعمت تراز منابع موجود. علاوه بر آن، صنایع نظامی می‌تواند بصورت کانون فعالیت‌های صنعتی شدن درآید. بهرحال، همین گزارش منذر گردید که اثرات مثبت آنها غالباً بخاطر هزینه های دراز مدتش خنثی می‌شود.

پانزده) موافقتنامه‌های فروش اسلحه که در فصل ۵ مورد بحث قرار گرفت، و انتقال واقعی اسلحه (تحویل دادن آنها)، که در این فصل بحث شد، اغلب تفاوت گسترده ای دارند، چون مفاهیم متفاوتی را منعکس می‌کنند. بهرحال می‌توان پیش بینی کرد که با موافقتنامه های فروش اسلحه منعقد شده توسط ایالات متحده در ۱۹۹۳، انتقال واقعی اسلحه در سالهای آتی افزایش خواهد یافت.

شانزده) علاوه بر شش کشور اصلی، جامعه اروپا شامل، اتریش، بریتانیا، دانمارک، فنلاند، یونان، ایرلند، پرتغال، اسپانیا، و سوئد می‌باشند.

هفده) برای نمونه گرفتن از موضوعات و برخی پیشنهادات برای اصلاح، نگاه کنید به برانی چین (۱۹۹۴)؛ چیلدرز یا اورک هارت (۱۹۹۴)؛ تعیین هدف: ملل متحد و بهداشت ملت‌ها (۱۹۹۳)، دیرکس، مایتوز، راوف، ریدل - دیکسون. سیولاندر (۱۹۹۳)، گیرگ (۱۹۹۴، ۱۹۹۳)؛ پرستون (۱۹۹۵) و پوجلا (۱۹۹۴).



### توصیه برای مطالعات بیشتر

- Barnet, Richard J., and John Cavanagh. *Global Dreams: Imperial Corporations and the New World Order*. New York: Simon & Schuster, 1994.
- Brown, Seyom. *New Forces, Old Forces, and the Future of World Politics*. New York: Harper Collins, 1995.
- Crotty, William, ed. *Post-Cold War Policy: The International Context*. Chicago: Nelson-Hall, 1995.
- Gregg, Robert W. *About Face? The United States and the United Nations*. Boulder, Colo.: Lynne Rienner, 1993.
- Karns, Margaret P., and Karen A. Mingst, eds. *The United States Multilateral Institutions: Patterns of Changing Instrumentality and Influence*. Boston: Unwin Hyman, 1990.
- Kegley, Charles W., Jr., and Gregory Raymond. *A Multipolar Peace: Great-Power Politics in the Twenty-First Century*. New York: St. Martin's, 1994.
- Kennedy, Paul. *Preparing for the Twenty-First Century*. New York: Random House, 1993.
- Keohane, Robert O., and Joseph S. Nye, Jr. *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, 2nd ed. Glenview, Ill.: Scott, Foresman/Little, Brown, 1989.
- Lincoln, Edward J. *Japan's New Global Role*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1993.
- Moffett, George D. "Global Population Growth: 21st Challenge" *Headline Series* 302 (Spring 1994). New York: Foreign Policy Association.
- Nixon, Richard. *Seize the Moment: America's challenges in a One-Superpower World*. New York: Simon & Schuster.
- Singer, Max, and Aaron Wildavsky. *The Real World Order: Zones of Peace/Zones of Turmoil*. Chatham, N.J.: Chatham House, 1993.
- "The South in the New World (Dis) Order." *Third World Quarterly*, Special Issue, 15 (March 1994): 1-176.
- Waltz, Kenneth N. "The Emerging Structure of International Politics," *International Security* 18 (Fall 1993): # 79.

## فصل ۷

# تحول اقتصاد سیاسی جهان: فرصتها و محدودیتها در دنیایی با

## بستگیهای متقابل

امروز در جهان بهم وابسته و با پیوندهای متقابل، پیوستگی اهمیت روز افزونی دارد - تعامل بین تجارت و حکومت، بین سیاست و اقتصاد، بین اقتصاد داخلی و اقتصاد جهانی، و بین تحولات سیاسی بین المللی و تغییر اقتصادی.

معاون وزارت خارجه در امور اقتصادی و کشاورزی جوان ای. اسپیرو<sup>۱</sup> ۱۹۹۴.

رئیس جمهور کلینتون و مشاوران سیاست خارجی..... با وضعیتی مواجه می شوند که در آن، دیپلماسی و اقتصاد باید جایگزین نظامی شدن دو قدرت جهانی شود. وزیر امور خارجه سابق هنری کیسینجر ۱۹۹۴

«بستگی متقابل»، بیانگر بهم پیچیدگی روز افزون اقتصادهای ملی جهان و بخشهای بهم مرتبط سیاستهای بین المللی و داخلی می باشد که ایالات متحده نقش رهبری کننده را در صحنه جهانی ایفا می نماید. تولید ناخالص داخلی بسیار عظیم (GDP) کشور - که اینک متجاوز از ۵/۷ تریلیون دلار است، تولید تمامی کشورهای دیگر را تحت الشعاع قرار می دهد. بازده آمریکا بیش از ۲۰ درصد تمامی تولید در جهان است - بیش از چهار برابر سهمش از جمعیت جهان. نتیجه عظمت اقتصاد ایالات متحده اینست که کمترین کاری که در داخل ایالات متحده انجام شود بدون تاثیر در خارج نیست. نرخ بهره در ایالات متحده موثر بر نرخ بهره در خارج است؛ تورم داخلی در جاهای دیگر هم تاثیر می گذارد؛ سلامت عمومی اقتصاد ایالات متحده مورد توجه و حساسیت سراسر جهان است - زمانی می توانست گفته شود که وقتی ایالات متحده عطسه می کند سایر قسمتهای جهان ذات الیه می گیرند. البته این دیگر صحت ندارد. آنچه هنوز واقعیت دارد اینست که «وقتی ایالات متحده، عطسه می کند بقیه جهان سرما می خورند» (کوپر ۱۹۸۸)

یک دلیل برای اهمیت جهانی اقتصاد آمریکا ناشی از وضع بین المللی دلار می باشد. دلار عنصر اصلی تشکیل دهنده ذخائر بین المللی است، که مقامات ملی پولی در سایر کشورها آن را بکار می برند و ابزار «ترازهای کاری»<sup>۱</sup> مورد استفاده بانکهای خصوصی، شرکتها، و افراد

<sup>۱</sup> Working Balances

در تجارت بین المللی و معاملات سرمایه می باشد. بهای نفت در معاملات بین المللی به دلار محاسبه می گردد، دلار همچنین به عنوان مبتای سرمایه برای موسسات وام دهنده بین المللی و توسعه است. و دلار یک «ارزمتوازی»<sup>۱</sup> است که بانکهای مرکزی کشورهای دیگر خواه در فروش یا خرید بازارهای تبادل ارزی جهت حفظ ارزش ارزهای خود از آن استفاده می کنند.

دلیل دوم اهمیت و حساسیت اقتصاد آمریکا برای رفاه جهانی، وضعیت غالب ایالات متحده در شبکه جهانی روابط تجاری است. در ۱۹۹۴ بازار ایالات متحده - جزو بزرگترین در جهان - وارداتی بیش از ۶۶۳ بلیون دلار از خارج را جذب کرد، در حالیکه ایالات متحده قریب ۵۱۳ بلیون دلار از محصولات ساخته شده داخلی صادر کرد، نتیجه این که آمریکا (همراه با ژاپن) یکی از دو کشور صادرکننده ممتاز جهان می باشد.

تفوق ایالات متحده بر اقتصاد سیاسی جهان در سالهای بلافاصله بعد از جنگ جهانی دوم نسبت به امروز حتی عظیم تر بود. در ۱۹۴۷ این کشور ۵۰ درصد تولید ناخالص جهان را صاحب بود، و همچنین مرکز عمده جهانی محصولات ساخته شده و در رهبری صادراتی بدون رقیب بشمار می رفت. برای حداقل بیست و پنج سال بعدی، ایالات متحده از قدرتی فائقه و نفوذی آنقدر زیاد برخوردار گردید که لقب «مقتدر یا سلطه جو»<sup>۲</sup> برانده وی بود. اگر تعریف مورد قبول عامی درباره سلطه جوئی وجود ندارد، گلداستاین (۱۹۸۸) تعریف ژنریکی را پیشنهاد می کند که «سلطه جوئی اساساً ترکیبی است از قدرت دیکته کردن، یا حداقل غالب بودن بر، قواعد و ترتیباتی که بر آن اساس روابط بین المللی، سیاسی و اقتصادی انجام می گیرد» (یک)

بمب اتمی مظهر توانائیهای بسیار عظیم کشور در صحنه سیاسی و نظامی است، که عمده تاً تازمان بحران موشکی کوبا ۱۹۶۲ بدون معارض بود. در اقتصاد سیاسی جهان وضعیت مقتدرانه ایالات متحده ناشی از وفور منابع طبیعی بود و اینکه بر چهار گروه بویژه مهم تسلط داشت: کنترل بر بازارها، مواد خام، و منابع سرمایه، و مزیت در تولید کالاهای بسیار با ارزش که می توانست با سایرین رقابت کند (کتوهان ۱۹۸۴).

موقعیتی که ایالات متحده در سالهای اولیه پس از جنگ از آن برخوردار بود بطور اجتناب ناپذیری تغییر خواهد یافت چون اروپا و ژاپن از خرابیهای جنگ رهائی یافتند. در ۱۹۷۰ سهم آمریکا از تولید ناخالص جهان تا میزان ۲۵ درصد کاهش یافت، تقریباً سطحی که از آن زمان کماکان باقی است. این موقعیت نمی توانست بویژه نگران کننده باشد اگر با سایر

<sup>۱</sup> Parallel Currency

<sup>۲</sup> Hegemon

تحول اقتصادی سیاسی جهان: فرصت‌ها و محدودیت‌ها در دنیایی با بستگی‌های متقابل/ ۲۹۳

تحولات همراه نشده بود. در حالیکه سهم کشور در تولید ناخالص جهانی ثابت مانده، سهمش هم از تولیدات قدیمی (صنایع رو به غروب) مانند فولاد و اتومبیل، و تولیدات جدید ("صنایع رو به طلوع")، مانند میکروالکترونیک و کامپیوتر، رو به کاهش دارد. علاوه بر آن، کارآئی نیروی انسانی در سایر کشورهای صنعتی اغلب بیشتر است، و همچنین نرخ پس انداز شخصی و سطوح دستاوردهای تحصیلی بسیار فراتر از آنی است که در ایالات متحده می باشد (نان و دومی نی چی ۱۹۹۲). در همین زمان، سهم ایالات متحده از ذخائر مالی بین المللی شدیداً تنزل یافت و بستگی اش به منابع خارجی انرژی، که نخستین بار در اوائل دهه ۱۹۷۰ هویدا گردید، کماکان و بدون وقفه به دهه ۱۹۹۰ انتقال یافت. از اینقرار در همه حوزه های اصلی و ضروری برای اقتدار (سلطه جویی)، - کنترل بر مواد خام، سرمایه، و بازارها، مزیت رقابتی در تولید- تفوق آمریکا رو به افول گذاشت.

هدف ما در این فصل بررسی نقشی است که ایالات متحده در ایجاد و حفظ نظم آزاد اقتصاد بین المللی ایفا کرد یعنی آنچه کشورهای صنعتی غرب در ایام جنگ جهانی دوم و بلافاصله بعد از آن در صدد ایجادش بودند. ما مسئولیتهای ویژه ایالات متحده را که در نظام های پولی و تجاری اعمال می نماید مورد بررسی قرار می دهیم و اینکه چگونه موقعیت متغیر قدرتش، هم از تغییرات در اقتصاد سیاسی جهان تاثیر گرفت و هم بر آن تاثیر گذاشت. این تحقیق ما را به بحث پیرامون بسیاری از موضوعات اختلاف برانگیز سیاسی می کشاند که در حال حاضر اقتصاد سیاسی جهان را دربر گرفته است. از اینقرار ما به مشاهده کنش متقابل سیاست و اقتصاد، به عنوان منابع سیاست خارجی آمریکا می پردازیم و همچنین شیوههایی که در آن نیروهای بین المللی و داخلی بطور همزمان مشوق و محدود کننده سیاستی هستند که ایالات متحده در صدد ایفای آن می باشد (پوتنام ۱۹۸۸) «بازی دوطرفی» - سیاستی در سطح داخلی و دیگری در سطح بین المللی.

### نقش مقتدرانه آمریکا در نظم آزاد اقتصادی بین المللی: نگاهی کلی

در ۱۹۴۴ رهبران ایالات متحده و متفقین زمان جنگ، در ناحیه تفریحی برتون وودز، نیوهمشایر، با هم ملاقات و نسبت به شکل ساختار جدید اقتصادی بین المللی تصمیم گرفتند. درسهائی که آنان از سالهای بین جنگ آموختند - بخصوص رکود عظیم سالهای ۱۹۳۰ - موثر در مباحثاتشان بود حتی زمانیکه به تلاش علیه دولتهای محور ادامه می دادند. درس عمده این بود که ایالات متحده دیگر نمی توانست بسلامت خودش را از امور جهان دور نگاهدارد همانطور که بعد از جنگ جهانی اول کرده بود. در عوض، ایالات متحده اینک بطور فعالانه ای رهبری در

ایجاد قواعد و موسسات گوناگون را بدست می گرفت که قرار بود بر روابط اقتصادی بعد از جنگ جهانی دوم حاکم باشد. نتیجه این امر، نظم آزاد اقتصادی بین المللی (LIEO) بود، که در آن موانع جریان آزاد تجارت و سرمایه بنحوی قابل ملاحظه کاهش یافت، و سبب ترویج بهم بستگی کنونی اقتصاد سیاسی جهان گردید.

نظم آزاد اقتصادی بین المللی بعد از جنگ بر روی سه پایه سیاسی قرار داشت: "تمرکز قدرت در دست تعداد کمتری از دولتها، وجود مجموعه ای از منافع مهم که دولتهای مذکور در آن دیسهم بودند، و حضور یک قدرت مسلط که علاقمند و توانا در تصدی زمام رهبری بود" (اسپیرو ۱۹۹۰).

قدرت اقتصادی در کشورهای توسعه یافته اروپای غربی و آمریکا شمالی تمرکز داشت. نه ژاپن و نه جهان سوم (دنبای جنوب امروزی)، که حداقل برای ربع قرن چالش موثری نسبت به تفوق غرب نبودند، و مشارکت دولتهای کمونیستی وقت اروپای شرقی و اتحاد شوروی در اقتصاد بین المللی محدود بود. تمرکز قدرت، سبب کاهش تعداد کشورهائی گردید که موافقتشان برای کارکرد موثر نظام لازم بود.

منافع مشترک میان این دولتها فعالیت و عملیات نظام را تسهیل کرد، که شامل ترجیحی برای یک نظام اقتصادی بازار - اقتصادی مبتنی بر تجارت آزاد - بود. همراه با تعهد نسبت به مداخله محدود حکومت، در صورت ضرورت. از این بعد واژه نظم اقتصادی «لیبرال» کاربرد یافت (نگاه کنید به گیلپین ۱۹۸۷).

شروع جنگ سرد عامل قدرتمندی در بستگی متقابل غرب در خصوص مسائل اقتصادی بود زیرا کشورهای غربی مواجه با دشمن خارجی مشترک بودند. همکاری اقتصادی نه فقط برای رفاه بلکه همچنین برای امنیت لازم بود. این برداشت و تصور همچنین کمک به تمایل در حل مشکلات اقتصادی کرد که خود همچنین معین و عامل مهمی بود جهت بدست گرفتن رهبری توسط یک کشور - ایالات متحده - و قبول آن رهبری توسط دیگران (نگاه کنید به همچنین ایکن بری ۱۹۸۹).

اهمیت رهبری در تامین یک اقتصاد بین المللی موفق، توسط چارلز کیندل برگر اقتصاد دان (۱۹۷۳) بخوبی توضیح گردید، که نخست درباره نظم و ثباتی که قدرتهای بزرگ فراهم می آورند به ساختن تئوری پرداخت، وقتی او در پی تشریح رکود بزرگ سالهای ۱۹۳۰ بود. کیندل برگر نتیجه گرفت که «اقتصاد بین المللی و نظام پولی احتیاج به رهبری دارد، یعنی کشوری که آماده باشد، چه از روی آگاهی چه بدون آگاهی... استانداردهای رفتار برای سایر کشورها برقرار کند؛ و در پی آن باشد که دیگران را وادار به پیروی از آنها بنماید، و اینکه سهم بیشتری از بار

سنگین نظام را بعهدہ گیرد، و بویژہ آنکہ حمایتش را در ہنگام مشکلات بزرگ ادامہ دہد. « بریتانیا این نقش را از ہنگام کنگرہ وین در ۱۸۱۵ تا شروع جنگ جہانی اول در ۱۹۱۴ ایفا کرد؛ ایالات متحدہ نیز پرچمداری را از دست بریتانیا در دہہ های بلافاصلہ بعد از جنگ جہانی دوم گرفت. بہر حال در سالہای بین دو جنگ بریتانیا قادر بہ ایفای نقش رہبری نبود، و ایالات متحدہ اگر چہ توانائی رہبری را داشت، اما نسبت بہ اعمال آن بی میل بود. بہ نظر کنیدل برگر این خلاء رہبری یکی از موجبات اصلی بحران وخیم ملی و بین المللی سالہای ۱۹۳۰ بود.

برداشت های کیندل برگر عمدتاً بہ مثابہ سنگ بنای تئوری ثبات قدرت مسلط<sup>۱</sup> تلقی میگردد. این تئوری در مغایرت با واقعگرایی سیاسی قرار دارد، کہ بہ نظم و ثبات در نظام- کہ در غیر اینصورت آنارشی سیاسی بین المللی است- بہ عنوان نتیجہ موازنہ قدرت می نگرد کہ غرضش جلوگیری و سرکوبی امیال دولتہای سلطہ طلب می باشد. بہر حال تئوری ثبات قدرت مسلط توجہ خود را بہ نقشی معطوف می دارد کہ فقط قدرت فائقہ یک دولت - مسلط - در ثبات بخشیدن بہ نظام انجام می دہد. نظریہ مذکور همچنین نقشہای ویژه و مسئولیتہای قدرتہای اصلی اقتصادی در نظم تجاری مبتنی بر نیروہای بازار را نیز در نظر می گیرد.

از موقعیت ممتازشان بہ عنوان قدرتہای فائق، مسلط ہا قادر بہ ترویج قواعدی برای کل نظام ہستند کہ منافع خودشان را ہم تامین می نماید. مقتدران سرمایہ دار، مانند بریتانیا و ایالات متحدہ، نظام خودشان را ترجیح می دہند زیرا بخاطر کنترل نسبی شان بر تکنولوژی، سرمایہ و مواد خام، فرصتہای بیشتری می یابند تا از نظام عاری از محدودیتہای غیر بازار، منتفع شوند. در عین حال سرمایہ داران مسلط، مسئولیتہای مخصوصی دارند. آنها باید مطمئن شوند کہ دولتہایی کہ با کسر تراز پرداختہا مواجہ ہستند، اعتبار لازم را جہت تامین کسر بودجہ شان بدست آورند. اگر قدرتمند ترین دولتہا نتوانند کہ این کار را انجام دہند، محتمل است کہ دولتہای مذکور بجانب اقتصادہای بیشتر بستہ داخلی (حمایتی یا برنامه ریزی شدہ) ہروند، این امر باعث سست شدن نظام آزاد بین المللی می گردد کہ نہایتاً بسودشان نخواہد بود (بلاک ۱۹۷۷). معمولاً دولتہای مسلط، باید مایل و قادر باشند کہ برای عضو نظام امکان عرضہ کالاهای ضروری و اضطراری را فراهم آورند، و نیز حفظ جریان سرمایہ بہ وام گیرندگان احتمالی، و اینکہ در ایام بحرانی مالی وام دہندہ نہائی و حافظ ساختار نرخ بہرہ، و ہمہنگ کنندہ اقتصاد کلان باشند» (ایساک ۱۹۹۵). بطور خلاصہ، آنہائی کہ بیشترین توانائی تاثیر گذاشتن بر نظام را دارند همچنین بزرگترین مسئولیت را برای اجرای موثرش بعہدہ دارند.

<sup>۱</sup> Hegemonic Stability Theory

همانطور که مسلط‌ها مسئولیت‌هایشان را انجام می‌دهند منافعی را نیز که به عنوان خیر دسته جمعی<sup>۱</sup> یا عمومی مشهور است (منافعی که هر یک در آن سهیم است و نمی‌توان براساس گزینش منحصر نمود) بوجود می‌آورند. امنیت ملی یک خیر جمعی است که حکومتها برای کلیه اتباعشان تامین می‌کنند. صرفنظر از مبالغی که هر تبعه به عنوان مالیات به بودجه کمک می‌رساند. در سیاست بین‌المللی هم، «امنیت، ثبات پولی و اقتصاد آزاد بین‌المللی، همراه با توان نسبتاً آزاد و قابل پیش‌بینی در جریان کالاها، خدمات و سرمایه‌های همگی به عنوان خیر عمومی نگریسته شده است... بطور کلی، نظم بین‌المللی اقتصادی بسیار مرجح است بر بی‌نظمی» (گیل و لاو ۱۹۸۸).

آنها که از منافع خیر عمومی برخوردار می‌شوند ولی برای آن بهای اندکی پرداخته یا اصلاً چیزی پرداخت نمی‌کنند مفت سواران<sup>۲</sup> هستند. مسلط‌ها نوعاً مفت سواران را تحمل می‌کنند، زیرا منافع و خیری که فراهم می‌کنند، سایر دولت‌ها را ترغیب به قبول دستورآتشان می‌کند. اینقرار هر دو چیزی را بدست می‌آورند.

همه دولت‌ها درباره قدرت مطلق شان نگرانند، ولی قدرتهای مسلط قاعداً نگرانی کمتری درباره قدرت نسبی شان نسبت به دیگران دارند. یعنی، آنان کمتر از دیگران «نگرانند که کاهش در توانایی‌هایشان نسبت به توانائی سایر دولت - ملت‌ها سبب کاهش در خود مختاری سیاسی شان شود و آنها را در معرض اعمال نفوذ دیگران قرار دهد، یا قابلیتشان را جهت غلبه بر منازعات سیاسی با متحدان و دشمنانشان کاهش دهد» (مستند انو<sup>۳</sup> ۱۹۹۱). و آنها احتمالاً در مسائل سیاست اقتصادی بین‌المللی در مقایسه با طالبان تسلط یا آنهایی که موقعیت نسبی قدرتشان را رو به افول می‌بینند، رفتاری کمتر تدافعی دارند، بدین جهت تمایل مسلط، تحمل مفت سواران است، و چون تفوق مقتدر فرسایش یابد، بهرحال می‌توان انتظار داشت که رفتارشان در مسائل تجاری و پولی تغییر کند.

چون قدرت نسبی اقتصادی [مسلط] رو به افول گذارد، احساس می‌کند که استطاعت کمتری دارد و از اینرو کمتر محتمل است که با «مفت سواری» متحدانش مدارا کند که تا حدودی به ضرر اقتصادش است. علاوه برآن، چون تهدیدات احتمالی نظامی کاستی می‌گیرد [همچون خاتمه جنگ سرد]، دولت مسلط کمتر تمایل دارد، در اختلافات اقتصادی با متحدانش، منافع ملی اقتصادیش را در تعقیب هارمونی سیاسی یا همبستگی با اتحادیه، در درجه فرعی قرار دهد. بطور خلاصه، تطور ساختارهای اقتصادی بین‌المللی و امنیت، یک دولت غالب را بر

<sup>۱</sup> Collective Goods

<sup>۲</sup> Free Rider

<sup>۳</sup> Mastanduno

تحول اقتصادی سیاسی جهان: فرصت‌ها و محدودیت‌ها در دنیایی با بستگی‌های متقابل ۲۹۷

آن می‌دارد که بیشتر به عنوان یک «کشور عادی» عمل کند، و بمنظور حفظ مزیت اقتصادی نسبی در رابطه با متحدانش تلاش ورزد. (مستدنانو ۱۹۹۱، ۸۲-۸۱)

چرا قدرت سلط جو افول می‌کند؟ آیا فرسودگی اجتناب ناپذیر است، یا آیا این فرسودگی حاصل فقدان آینده‌نگری و سیاستهای نادرست متخذ در داخل یا خارج است؟ پاسخهای گوناگونی عرضه شده است.

پاسخهای مذکور، ارتباط متقابل و نزدیکی را بین آنچه در خارج اتفاق می‌افتد و آنچه در داخل روی میدهد، شناسائی می‌کند.

نگرانی رو به فزونی درباره توانائی ایالات متحده جهت تداوم نقش رهبری اش در سیاست بین‌المللی، با انتشار کتاب پل کندی-مورخ-توجه ملی را بخود جلب کرد. در کتاب صعود و سقوط قدرتهای بزرگ وی نوشت:

اگرچه ایالات متحده در زمان حاضر هنوز دررتبه خودش از لحاظ اقتصادی و شاید حتی نظامی قرار دارد، ولی نمی‌تواند از مقابله با دو آزمایش بزرگ اجتناب ورزد که ادامه حیات طولانی هر قدرت عمده ای را که حائز موقعیت «درجه یک» در امور بین‌المللی است به چالش می‌طلبد: آیا این قدرت می‌تواند موازنه ای منطقی را بین الزامات دفاعی متصوره ملی و امکاناتی جهت ادامه و حفظ تعهدات نگاه دارد؛ و آیا... می‌تواند پایه های تکنولوژیک و اقتصادی قدرتش را از فرسایش نسبی در برابر الگوهای همیشه متغیر تولید جهانی محفوظ بدارد. (کندی ۱۹۸۷، ۱۵-۵۱۴).

این خطر، که وی آن را «گسترش بیش از حد امپراتوری» نامید، شبیه آنی است که قدرتهای مسلط در دوره های پیشین با آن روبرو بودند - مثلاً اسپانیائیه در آغاز قرن هفدهم و بریتانیائیه در آغاز قرن بیستم. وی هشدار داد که «ایالات متحده هم اینک در معرض خطر است زیرا رویهمرفته منافع جهانش و تعهداتش هم امروز بسیار بیشتر از توانایی کشور است که بتواند از همه آنها بطور همزمان دفاع کند.» او از این موضوع بعد از آنکه ایالات متحده وموتلفین در ژانویه ۱۹۹۱ عراق را مورد حمله قرار دادند، دست برداشت: «ثئوری (گسترش بیش از حد امپراتوری...) مبتنی بر این حقیقت است، که یک قدرت که می‌خواهد برای نسل اندر نسل درجه یک باقی بماند، نه تنها توانائی نظامی و اراده ملی لازم دارد، بلکه همچنین یک پایگاه و اساس اقتصادی موثر و شکوفا، اساس مالی قوی و بافت اجتماعی سالم می‌خواهد، زیرا براساس چنین بنیادهائی است که قدرت نظامی کشور در دراز مدت قرار دارد» (کندی ۱۹۹۲).

منتقدان محافظه کار استدلال کردند «گسترش بیش از حد امپراتوری» بهانه ای بود جهت ابراز ناخشنودی از مخارج دفاعی دولت ریگان، بهر حال، رابطه بین سلامت اقتصاد و سیاست خارجی آمریکا را به سهولت نمی‌توان انکار کرد، حتی زمانی که جنگ سرد ناپدید شده



است - برای مثال، بعد از شکوه پیروزی در جنگ خلیج فارس، ستون نویس، چارلز کراوتامر<sup>۱</sup> (۱۹۹۱) هم عقیده بود که «شکست و تنزل آمریکا به وضعیت درجه دوم نه بخاطر سیاست خارجی بلکه به سبب دلایل داخلی خواهد بود... نرخ پایین پس انداز آمریکا، نظام ضعیف آموزشی، ظرفیت تولیدی ایستا، عادات رو به زوال کار کردن، بالارفتن تقاضا برای امتیازات دولت رفاهی و مزه تازه تجمعات زیست محیطی هیچکدام ارتباطی با مداخله و درگیری در اروپا، آمریکای مرکزی یا خاورمیانه ندارد.» گزارشی متضمن نظرات دو حزب که در ۱۹۹۲ توسط مرکز معنبر مطالعات استراتژیک و بین المللی<sup>۲</sup> (CSIS) ارائه شد قول مذکور را تقویت کرد، با این نتیجه گیری که «برخی از بزرگترین موارد مشکل زای آمریکا نه در خارج بلکه در داخل قرار دارند، آنها در بخش تولید، تشکیل سرمایه، آموزش، بودجه فدرال، علوم و تکنولوژی قرار دارند» (نان و دو می نی چی ۱۹۹۲).

استراتژیست دفاعی ادوارد لوتواک آن استنباط را در کتاب بحث انگیزش، رویای بخطر / افتاده آمریکا (۱۹۹۳) منعکس کرد، که در آن وی نظر داد که محافظه کاران و همچنین لیبرالها اینک وضعیت اقتصادی را به خاطر توانائی ایالات متحده جهت پیگیری، نه منازعه نظامی جنگ سرد با اتحاد شوروی، بلکه به سبب رقابت اقتصادی بعد از جنگ سرد با ژاپن و اروپا بسیار مهم تلقی می کنند.

اینکه آیا ایالات متحده قادر خواهد بود با اروپا و ژاپن و دیگران بر رقابت بپردازد، صرفاً به آنچه در داخل روی می دهد مرتبط نیست، بلکه همچنین با روندهای بین المللی ارتباط دارد که قدرت مسلط را می فرساید. حتی توفیق در حفظ یک نظم اقتصادی مبتنی بر تجارت آزاد، نهایتاً خودش قدرت دولت فائق را رو بزوال می برد. «یک اقتصاد آزاد بین المللی، موجب تسهیل انتشار و پراکندگی مجموعه رهبری و تکنولوژیهای مدیریتی اش می شود که امتیاز دولت مسلط را تشکیل می داد. همراه با فرسایش امتیاز قدرت مسلط، هزینههای حفظ خیر جمعی - حامی اقتصاد باز - شروع به سنگینی نسبت به منافعش می کند. تعهد دولت مسلط به تجارت آزاد در مسیر خود رو به سستی و زوال می گذارد.» (شوارتز ۱۹۹۴). در خواستههای رو به تزاید برای حمایت در برابر رقابت خارجی از گروههای داخلی شنیده می شود که اینک بخاطر تجارت آزاد فاقد مزیت می باشند و این منعکس کننده تعهد رو به زوال نسبت به تجارت آزاد است و اینکه فشار بر دولت رهبر وارد می شود که نظم آزاد اقتصادی را برچیند.

<sup>۱</sup> Charles Krouthammer

<sup>۲</sup> Center for Strategic and International Studies

تحول اقتصادی سیاسی جهان: فرصت‌ها و محدودیت‌ها در دنیایی با بستگی‌های متقابل ۲۹۹/

این مرور مختصر از تئوری ثبات قدرت مسلط و اینکه چگونه تغییرات در وضعیت قدرت اقتصادی کشورهای برجسته و رهبر، پایه مستحکمی را جهت درک مسئولیت‌ها و چالش‌های فراوری ایالات متحده فراهم می‌آورد، به ما می‌گوید چرا در جهانی که به هم بستگی متقابل وجود دارد، آمریکا هر چه بیشتر بصورت یک «کشور معمولی» عمل می‌کند. شواهد تجربی که موید اصول اساسی این تئوری باشد، هنوز غیر متیقن است (نگاه کنید به ایساک ۱۹۹۵، سوارتز ۱۹۹۴)، و همانطور که خاطر نشان شد، این تئوری بدون انتقاد نیست، هنوز، همانطور که بحث ما درباره نقش ایالات متحده در مدیریت نظام‌های بین‌المللی پولی و تجارت نشان خواهد داد، تئوری ثبات قدرت مسلط، ایده مهمی است در مورد پویایی سیاست خارجی آمریکا در جهانی که اقتصاد سیاسی در حال گذر و تغییر است.

### نقش آمریکا در مدیریت نظام پولی بین‌المللی

همانطور که در موافقتنامه‌های ۱۹۴۴ مقرر شده بود، متحدان دوران جنگ در پی آن بودند که نظام پولی بین‌المللی بعد از جنگ را به نحوی بسازند که مشخص‌کننده ثبات، قابلیت پیش‌بینی، و رشد منظم باشد. آنها صندوق بین‌المللی پول (IMF) را بوجود آوردند تا دولت‌ها را در انجام اموری مانند حفظ ثبات در جریان تبادلات داخلی و خارجی مالی (موازنه پرداخت‌ها) و نرخ تسعیر (نرخ مورد استفاده توسط یک کشور در مبادله ارزی با پول کشور دیگر) کمک نماید. بطور کلی تر، IMF هدفش این بود که همکاری بین‌المللی پولی و توسعه تجارت را تضمین نماید - نقشی، در میان سایر چیزها، که کماکان به اجرائش به عنوان یکی از با نفوذترین سازمان‌های بین‌المللی بوجود آمده در دوران جنگ جهانی دوم و بعد از آن ادامه می‌دهد. بانک جهانی نیز در برتون و وودز ایجاد شد، به قصد کمک به توسعه و تجدید بنای بعد از جنگ و همچنین تسهیل جریان فرا ملیتی سرمایه جهت سرمایه‌گذاری.

بهرحال در سال‌های بلافاصله بعد از جنگ، IMF و بانک جهانی ثابت کردند که توانایی مدیریت بهبود اقتصادی بعد از جنگ را ندارند. به آنها صرفاً اختیارات اندکی داده شد و منابع بسیار کمتری جهت ترمیم خرابی‌های عظیم اقتصادی اروپا و ژاپن که طی جنگ آسیب دیده بودند، ایالات متحده، اینک هم متمایل و هم توانا بود که رهبری را بعهده گیرد و قدم به صحنه گذاشت (دو).

### سلطه بلا معارض

دلار در نقشی که ایالات متحده به عنوان مدیر نظام پولی بین‌المللی بعهده گرفت کلید اصلی بود. این امر همراه با اقتصادی سالم و شکوفا، رابطه‌ای ثابت بین طلا و دلار (یک اونس

طلا برابر با ۳۵ دلار اعلام شد) و حکومتی متعهد به مبادله طلا بجای دلار در هر زمانی - مشهور به قابلیت تبدیل دلار، دلار را بهمان خوبی طلا در آورد. در حقیقت، دلار برای سایر کشورها بهتر از طلا بود که می خواستند آن را در اداره تراز پرداختها و حسابهای پس انداز بکار برند. دلار، تحصیل بهره می کرد، و مانند طلا هزینه نگهداری یا بیمه را نیز تحمیل نمی نمود و در هر جای دیگری نیز مورد تقاضا و جهت خرید کالاهای مورد نیاز برای بازسازی بعد از جنگ مورد درخواست بود. از اینرو نظام اقتصاد بعد از جنگ صرفاً یک سیستم تغییر یافته استاندارد طلا نبود، بلکه نظامی مبتنی بر دلار بود.

برتون وودز هر کشوری را مکلف می ساخت که ارزش پول ملی را در رابطه با دلار آمریکا ثابت نگاه دارد (و از طریق دلار نسبت به همه پولهای دیگر) در حیطه حدود نرخ تسعیری که متقابلاً توافق شده بود. از اینقرار برتون وودز یک سیستم ثابت نرخ تسعیر بود (که در آن حکومت ارزش ارز خود را در رابطه با اسعار سایر کشورها تنظیم می کرد) که حفظ ارزشش نهایتاً نیازمند مداخله حکومت بود. چون دلار پذیرش جهانی یافت، بصورت وسیله ای جهت حفظ نظام درآمد؛ زیرا بانکهای مرکزی در سایر کشورها با استفاده از دلار جهت بالا بردن یا پایین آوردن ارزش پولشان یا ارزهایشان می فروختند یا می خریدند. غرض ثابت نگهداشتن ارزش اسعار مورد نیاز جهت انجام معاملات مالی بین المللی بود و اینکه ارزش آنها قابل پیش بینی باشد.

یکی از مشکلات اصلی سالهای بلافاصله بعد از جنگ این بود که چگونه دلار باید بدست آنها برسد که شدیداً بدان نیاز داشتند. طرح مارشال یکی از این طرق بود، که جهت کشورهای اروپای غربی مبلغ ۱۷ بلیون دلار کمک برای خرید کالاهای آمریکایی جهت بازسازی اقتصادهای جنگ زده شان فراهم کرد. ایالات متحده همچنین کسری در تراز پرداختهای خودش را به عنوان طریق تامین نقدینگی بین المللی (دارائی ذخیره مورد استفاده جهت تسویه حسابهای بین المللی) به صورت دلار ترغیب نمود.

علاوه بر تامین پشتوانه، ایالات متحده سهم نامتناسبی از بار نوسازی اروپای غربی و ژاپن را با حمایت از اشکال گوناگون قابل رقابت سازی تجارت و رضایت دادن به اعمال تبعیض علیه دلار بعهد گرفته. آمریکا با تمایل این هزینه های کوتاه مدت را پذیرفت به منظور رشدی که در اروپا و ژاپن بحرکت افتد، با این انتظار که نهایتاً بازارهای وسیعی را برای صادرات آمریکا فراهم آورد<sup>(۳)</sup>. منافع سیاسی مورد نظر تقویت جهان غرب علیه تهدید کمونیسم، کمک به توجیه پذیرش این هزینه های اقتصادی کرد. بطور خلاصه، ایالات متحده با علاقه مفت سواری دیگران را تحمل نمود.

«این سیستم بخوبی عمل کرد. اروپا و ژاپن بهبود و سپس توسعه یافتند. اقتصاد ایالات متحده شکوفا شد بخشی به خاطر جریان برونی دلار، که منجر به خرید کالاها و خدمات آمریکائی شد» (اسپیرو ۱۹۹۰). علاوه بر آن نقش برجسته ارزی دلار کمک به توانائی ایالات متحده برای دنبال کردن سیاست خارجی جهان گرایانه‌اش کرد. در واقع، برنامه‌های کمک خارجی اقتصادی و نظامی، بخاطر پذیرش دلار به عنوان وسیله پرداخت امکان پذیر گردید. منافع بازرگانی بسپولت در خارج توسعه یافت زیرا سرمایه‌گذاری خارجی آمریکا اغلب مطلوب تلقی می‌شد و تورستهای آمریکائی می‌توانستند با محدودیتهای کمی دلارشان را خرج کنند. در حقیقت، ایالات متحده بصورت یک بانکدار جهانی عمل کرد. سایر کشورها باید جریانهای ورود و خروج مالی خود را تراز و موازنه می‌کردند، در حالیکه برعکس ایالات متحده از امتیازات عملکرد بین‌المللی بدون موانع ناشی از محدودیتهای مالی بهره‌مند بود. از طریق وفور دلار، ایالات متحده قادر به اعمال نفوذ قابل ملاحظه‌ای بر امور سیاسی و اقتصادی اغلب کشورهای دیگر گردید.

در اواخر سالهای ۱۹۵۰ نگرانی درباره قابلیت بقای دراز مدت یک نظام پولی بین‌المللی بر پایه دلار بالا گرفت (نگاه کنید به تری فین ۱۹۷۹ - ۱۹۷۸). تحلیلگران در خصوص توانائی چنین سیستمی که تامین ذخائر پولی لازم را برای جهان نموده و در عین حال ادامه رشد اقتصادی را تضمین کند، نگران بودند، آنها همچنین ترس داشتند که میزان دلارهای در دست خارجیان نهایتاً بر وعده آمریکا جهت تبدیل آنها به طلا در صورت تقاضا غالب خواهد شد. این امر اعتماد دیگران را به استحکام دلار و اقتصاد ایالات متحده متزلزل خواهد ساخت. به عبارتی دیگر بستگی نظام برتون وودز به کسری تراز پرداختهای آمریکا و نرخ ثابت تسعیر برای دلار بمعنی آن بود که نظام نطفه‌انهدام خودش را در خود داشت.

### سلطه تحت اضطراب

اگر کمبود شدید حجم دلار (فقدان نقدینگی) مشکل سالهای بلافاصله بعد از جنگ بود، طی سالهای ۱۹۶۰ مشکل اصلی، زیادتی دلار بود. هزینه‌های فعالیتهای وسیع نظامی آمریکا، منجمله جنگ در ویتنام، کمک خارجی نظامی و اقتصادی، و سرمایه‌گذاری عظیم بخش خصوصی باعث بوجود آمدن کسری رو به تزاید تراز پرداختها گردید. اگرچه کسری پرداختها در اوائل تشویق می‌شد، ولی اینک کسریها خارج از حد کنترل بودند. علاوه بر آن، ذخائر طلای ایالات متحده نسبت به میزان رو به افزایش دلارهای در دست خارجی بطور ناگهانی پایین افتاد، و توانائی ایالات متحده را نسبت به تضمین قابلیت تبدیل دلار متزلزل

ساخت. با فرض این مقتضیات، و احتمال اینکه آمریکا ارزش دلار را پایین بیاورد منجر به از دست رفتن اعتماد دیگران و عدم تمایل جهت نگهداری کماکان دلار به عنوان ارز ذخیره گردید. فرانسه تحت رهبری شارل دوگل، تا بدان حد پیش رفت که بر تبدیل دلار به طلا اصرار ورزید - اگرچه این بحث و جدل بیشتر مربوط به ناسیونالیسم فرانسوی بود تا کارآئی و سلامت اقتصاد آمریکا.

همراه با عرضه فراوان دلار، بهم بستگی متقابل و روبه افزایش پولی اقتصادهای صنعتی جهان سبب گردید تا جابجائی های حجیم فرا ملیتی سرمایه صورت گیرد. بین المللی کردن بانکداری، بین المللی کردن تولید از طریق شرکتهای چند ملیتی، و توسعه بازارهای ارزی خارج از کنترل مستقیم دولتها همه باعث تشدید هم پیوستگیها شد که نتیجه آن وجود یک رابطه پیچیده روزافزون بین سیاستهای اقتصادی متخذه در یک کشور و اثراتش بر کشور دیگر می باشد - آنچه ما اکنون بطور معمول بهم بستگی متقابل می خوانیم. این به نوبه خود موجب پیدایش انواعی از گروه بندیهای نسبتاً رسمی از بانکداران مرکزی و وزیران دارائی دولتهای دارای اقتصادی پیشرفته شد (۴۱) که راه حل های موقتی متعددی را طرح کردند (مانند تهاترهای ارزی) که بتوانند مشکلات مشترکشان را فیصله دهند. آنها همچنین تصمیم به ایجاد حق برداشت مخصوص (SDR) در صندوق بین المللی پول گرفتند - شکلی از دارائیهای ذخیره که از نظر عموم مشهور به «طلای کاغذی» بود، که غرضش تسهیل تقویت پشتوانه بین المللی بوسایلی غیر از افزایش جریان برونی دلار از ایالات متحده بود.

اگرچه ایالات متحده از حامیان و بانیان اصلی شیوههای گوناگون مدیریت طی سالهای ۱۹۶۰ بود، ولی هیچ یک از آنها کافی برای مقابله با «بحرانهای دلار» نبود که در اواخر دهه ۱۹۶۰ و اوائل دهه ۱۹۷۰ نمودار شد، تا حدودی بدان خاطر که تنوری و عمل برتون وودز هیچگاه با هم سازگار نبودند. با آنکه قواعد برتون وودز به دولتها اختیار می داد که ارزش برابری ارزهایشان پایین بیاورند، «کاهش برابری ارزش پول» از لحاظ سیاسی و اقتصادی ایجاد اختلال می کرد..... و این امر به نشانه ضعف و شکست اقتصادی توسط دولتها نگریسته می شد و از اینرو با مقاومت رو برو گردید (۴۲) (والترز و بلیک ۱۹۹۲؛ نگاه کنید همچنین به آیشن گرین و کنن ۱۹۹۴). از اینقرار رژیم برتون وودز هرگز آنطوری که مورد نظر بود عمل نکرد.

تغییرات در اقتصاد سیاسی جهان نیز در تزلزل برتون وودز موثر افتاد. تا سالهای ۱۹۶۰ بهبود اقتصادی اروپا و ژاپن از خرابیهای جنگ جهانی دوم کامل گردید، که تجلی آن در قابلیت تبدیل ارزهایشان بروز کرد. بهبود مذکور بمعنی آن بود که غلبه پولی آمریکا و وضعیت ممتاز دلار، از لحاظ سیاسی شدیداً غیرقابل قبول می شود، در حالیکه بازگشت به قابلیت تبدیل

بمعنای آن بود که جایگزین‌های دیگری برای دلار (مانند مارک آلمان و ین ژاپن) به عنوان واسطه پس انداز و تسعیر ارز عملاً موجود است. معذک ایالات متحده به اعمال نفوذ غیر متناسبی بر این دولت‌ها ادامه داد، در حالیکه گوش شنوایی برای انتقادات از سیاستهای امنیت ملی و اقتصاد خارجی نداشت، همچنانکه نسبت به جنگ در ویتنام.

ایالات متحده از موقعیتش به عنوان دولت فائق، ناگزیر شد که به سلامت اقتصاد خودش بنگرد و به اقتصاد سیاسی جهان به عنوان اقتصادی واحد و همانند توجه کند. در قضیه رژیم پولی بویژه، رهبران آمریکا وضع دلار را به عنوان ارز درجه نخست و سطح بالا ارزیابی کردند و حمله به آن را بمثابة حمله به ثبات اقتصادی بین المللی دانستند. این دیدگاه بروشنی منعکس کننده منافع و امتیازات دولت مسلط بود، ولی واقعیت اقتصاد سیاسی جهان در حال تطور را منعکس نمی ساخت.

منابرت اساسی در این بود که ایالات متحده یک نظم پولی بین المللی را ایجاد کرده بود که فقط هنگامی بخوبی کار کرد که با غلبه سیاسی و اقتصادی آمریکا در جهان سرمایه داری منطبق بود، آن غلبه مطلق، از یکطرف در نتیجه بازسازی اروپای غربی و ژاپن، و از طرف دیگر، به سبب هزینه های اثبات شده داخلی بخاطر توسعه جهانی قدرت ایالات متحده ناپدید شد. با کم رنگ شدن غلبه مطلق، نظم پولی بین المللی هم شروع به فرو ریختن کرد. (بلاک ۱۹۷۷، ۱۶۳).

ایالات متحده برای مدتی مانع از آن شد که چالشها نسبت به نقش رهبری اش موثر افتد. ولی وضعیت رو به ضعف اقتصادی این امر را بسیار دشوار ساخت. بالا رفتن تورم - تاحدودی ناشی از بی میلی دولت جانسون به افزایش مالیاتی که بتوان خواه هزینه های جنگ ویتنام را پرداخت و خواه برای تامین جامعه بزرگ در داخل کشور هزینه کرد- بویژه خیلی مشکل آفرین بود. تا زمانی که ارزش سایر ارزها نسبت به دلار ثابت باقی بود، هزینه های بالای کالاهای تولید شده در ایالات متحده، سبب کاستن از قابلیت رقابتشان در خارج می گردید. در ۱۹۷۱، برای نخستین بار در قرن بیستم، ایالات متحده از یک کسری تجاری نسبتاً اندک (با معیارهای امروزی) آسیب دید (۲ بلیون دلار)، دو سال بعد وضع بدتر شد، بطوری قابل پیش بینی، درخواستها از سوی گروههای ذینفع صنعتی، کارگری و کشاورزی جهت اقدامات حمایتی تجاری بالا گرفت که مقصودش مصونیت از رقابت اقتصادی خارجی بود.

سیاست گذاران بخشی از نكوهش برای کسری تجاری را بدون وقفه متوجه طرفهای تجاری اصلی ایالات متحده کردند. ژاپن و آلمان غربی به ویژه مورد انتقاد قرار گرفتند بخاطر نگهداشتن ارزش برابری اسعارشان زیر قیمت واقعی (ین و مارک بطور صحیحی منعکس کننده هزینه کالاها در کشور هایشان نبودند). این امر باعث گردید که کالاهایشان از نظر بین المللی

جاذبه داشته (و نیز برای مصرف کنندگان آمریکائی)، و علاوه بر آن تراز پرداختهایشان مثبت باشد، با فروختن به خارج کشور بیشتر از آنچه خود می خریدند. در همین زمان نیز موقعیت نسبی ایالات متحده در تجارت بین المللی تنزل یافت، چون سهمش در تجارت بین المللی کاهش و سهم اروپا و ژاپن رو به افزایش گذاشت.

در مواجهه با این شرایط، ایالات متحده تلاش زیادی کرد تا وضعیت رو به افولش در اقتصاد سیاسی جهان را استحکام بخشد. در اوت ۱۹۷۱ رئیس جمهور نیکسون بطور ناگهانی اعلام داشت که ایالات متحده دیگر دلار را به طلا تبدیل نخواهد کرد. وی همچنین هزینه اضافی (سورشارژی) بر واردات به آمریکا تحمیل کرد، به عنوان بخشی از استراتژی جهت مجبور ساختن دیگران به هماهنگ ساختن نرخ تسعیر ارزشان. این تصمیمات تعجب آور و غیرمنتظره - به عنوان شوکی به دیگر کشورهای صنعتی غرب وارد شد که مورد مشورت واقع نشده بودند - علامت پایان رژیم برتون وودز بود.

اقدامات قاطعی که ایالات متحده در ۱۹۷۱ اتخاذ کرد (نیکسون، طبق آنچه در یکی از نوارهای وتریگیت ضبط شده گفت: «من هیچ اهمیتی به لیره نمی دهم») تا حدودی واکنشی بود نسبت به بهم بستگی رو به رشد با بقیه جهان و درک این واقعیت که دیگر نمی تواند بطور یکجانبه امور پولی بین المللی را تنظیم نماید. بنابراین واکنشهای مذکور، رفتار قابل پیش بینی یک «کشور عادی» در برابر چالشهای رو به افزایش در عرصه اقتصاد سیاسی جهان بود. بهر حال، برای اقتصاد سیاسی به عنوان یک کل، اینک روشن بود که پایه های سیاستی که نظام برتون وودز بر آن استوار بود تخریب گشته است - رهبری آمریکا دیگر از روی تمایل توسط دیگران پذیرفته شده نبود یا از روی تمایل و علاقه توسط خود ایالات متحده نیز اعمال نمی گردید. قدرت بطور گسترده ای میان دولتها پراکنده شده بود و منافع مشترک که زمانی آنها را بیکدیگر وابسته می ساخت از میان رفته بود.

بایه های طلا که دیگر در برابر دلار ثابت نبود و قابلیت تبدیل دلار که دیگر تضمین شده نبود، نظام برتون وودز جای خودش را به نظام نرخهای شناور آزاد تسعیر داد. انتظار می رفت که نیروهای بازار بجای مداخلات حکومتی اینک درباره ارزش ارز تصمیم بگیرند. تنوری اساسی این نظام، اینست که کشوری که شرایط ناگوار اقتصادی را تجربه می کند متوجه می شود که ارزش پولش در بازار به خاطر گزینشهای تجار، بانکداران و مردم کاسب پیشه نزول می کند. این امر موجب ارزانتر شدن صادرات و گرانتر شدن واردات خواهد شد که به نوبه خود ارزش پولش بسوی تعادل بر می گردد بدون اینکه نیازی به بانکداران مرکزی باشد که ارز را حمایت نمایند. امید می رفت که از این طریق، کاهشهای برابری ارزی گذشته که از لحاظ

تحول اقتصادی سیاسی جهان: فرصت‌ها و محدودیت‌ها در دنیایی با بستگی‌های متقابل ۳۰۵

سیاسی موجب تحقیر و خواری بود قابل اجتناب باشد. بهر حال، سیاست گذاران پیش بینی نکردند که نظام جدید، میزان بی سابقه‌ای از بی اطمینانی و عدم قابلیت پیش بینی را وارد امور پولی بین المللی می نماید.

### افول قدرت مسلط

بر طبق تئوری ثبات قدرت مسلط، ثبات اقتصادی بین المللی یک خیر جمعی است که قدرتهای فائق آن را فراهم می آورند. چون قدرت مسلط رو به ضعف می گذارد - همانطور که مسلماً قدرت نسبی ایالات متحده در دوران بعد از برتون وودز ضعیف شده بود و از همه مشخص تر در سالهای دهه ۱۹۷۰ - بی ثباتی اقتصادی بدنبال می آید که چنین شد: "دو ضربه نفتی" که توسط سازمان کشورهای صادر کننده نفت (اوپک) وارد آمد و متعاقب آن بحران بدهی ها که بسیاری از کشورهای جهان سوم و دیگران با آن روبرو بودند، احساس جدیدی از بی میلی و نگرانی را درباره عملی و درست بودن نظم موجود اقتصادی بین المللی بوجود آورد.

### مقابله با دهه اوپک

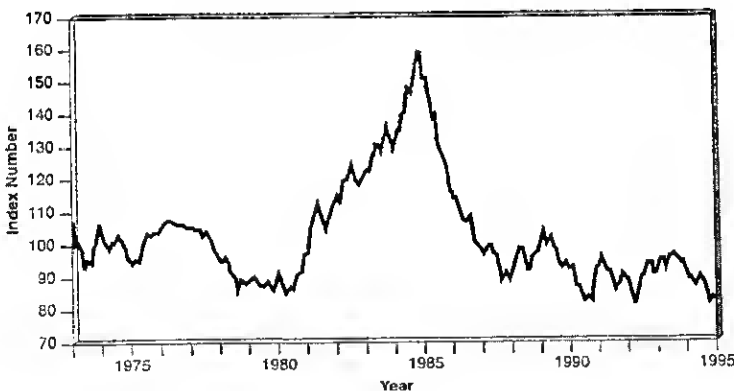
نخستین شوک نفتی ۱۹۷۴ - ۱۹۷۳، بلافاصله بعد از جنگ یوم کیپور در خاورمیانه وارد آمد، و قتیکه بهای نفت به چهار برابر افزایش یافت. ضربه دوم در ۱۹۸۰ - ۱۹۷۹ بدنبال انقلاب در ایران رخ داد که منجر به افزایش شدیدتری در بهای جهانی نفت گردید. تأثیر این دو ضربه نفتی بر ایالات متحده، بزرگترین مصرف کننده نفت در جهان بویژه قابل ملاحظه بود. از اینها گذشته هر یک از این ضربه ها همزمان با کاهشی در تولید داخلی انرژی و افزایش در مصرف بود. افزایش شدید در وابستگی ایالات متحده به منابع خارجی انرژی که بتواند سوخت اقتصاد پیشرفته صنعتی اش را فراهم آورد، صعودی ناگهانی در هزینه های کلی واردات آمریکا را موجب شد. چون دلارها برای خرید منابع انرژی به خارج می رفت (یک رکورد ۴۰ بیلیون دلاری در ۱۹۷۷ و ۴۷ بیلیون دلاری در ۱۹۸۰)، بدهی خارجی ایالات متحده، که همچنین به عنوان «دلارهای معلق» Dollar Over Hang معروف است افزایش بیش از حد یافت و بصورت "بدون تردید بزرگترین عامل در بوجود آمدن مهمترین تورم جهانی در تاریخ" درآمد (تری فین ۱۹۷۹ - ۱۹۷۸). اکنون سایرین نیز نگران ارزش دلار بودند - که تنزلش در بازارهای ارز خارجی در اواخر سالهای ۱۹۷۰ و اوائل سالهای ۱۹۸۰ به حداکثر رسید، همانطور که در نمودار ۱-۷ مشخص می باشد.

رکود جهانی اقتصادی بدنبال هر ضربه نفتی آمد. بهر حال شگفت اینکه، تورم نیز کماکان پایدار بود. تورم رکود Stagflation - اصطلاحی که جعل شد تا توصیف کننده اقتصادی



ایستا و راکد همراه با افزایش بیکاری و تورم بالا باشد - وارد دایره لغوی مباحث سیاسی گردید. بیش از آنکه نخستین ضربه نفتی وارد آید تورم جهانی قبلاً در حال بالا رفتن بود و ممکن است خود این امر سبب اقدام اوپک گردیده باشد، ولی صعود بهای نفت فشارهای تورمی را بارزتر ساخت. حالت ضد تورمی قاعده‌تاً همراه با تقلیل فعالیت اقتصادی می باشد، ولی با نبود انرژیهای ثانوی، و اهمیت و حساسیت نفت نسبت به اقتصادهای پیشرفته و پیچیده صنعتی دنیای شمال، چنین تعدیلی میسر نگردید.

در اوائل نظام پولی بعد از برتون وودز، بخت و اقبال دلار تغییر یافت که تا حدودی منعکس در شیوه ای است که قدرتهای برجسته صنعتی جهت مواجهه با دو رکود نفتی برگزیدند. در پاسخ به نخستین، آنها متوسل و متکی شدند به تهدیدات پولی و مالی تا بهبود اقتصادی را برانگیزند و از بالا رفتن سطح بیکاری که از لحاظ سیاسی غیر قابل پذیرش بود اجتناب ورزند. در پاسخ به دومی، که ثابت شد طولانیترین و وخیم ترین افول اقتصادی از زمان رکود عظیم سالهای ۱۹۳۰ باشد، آنها تلاش خود را معطوف به کنترل تورم از طریق سیاستهای پولی شدید و سخت کردند (یعنی، سیاستهایی بمنظور تقلیل عرضه پول در اقتصاد).



نمودار ۱-۷ ارزش دلار، ۱۹۹۵-۱۹۷۳ (مارس ۱۹۷۳ = ۱۰۰)

یادآوری - در این نمودار ارزش میانگین دلار ایالات متحده در برابر ارزهای کشورهای صنعتی عمده حساب شده است. آخرین زمان اطلاعات تاژون ۱۹۹۵ می باشد.

منبع: ۱۹۷۳-۱۹۷۹. نظام فدرال رزرو، مجموعه آمار سالانه، ۱۹۷۹-۱۹۷۰ (واشنگتن: دی.سی. نظام

فدرال رزرو. ۱۹۸۱) ص. ۴۴۱؛ بولتن فدرال رزرو: ۱۹۹۴-۱۹۸۰، شماره های مختلف

تحول اقتصادی سیاسی جهان: فرصت‌ها و محدودیت‌ها در دنیایی با بستگی‌های متقابل/ ۳۰۷

کسره‌های بزرگ مالی و بالا رفتن شدید نرخ بهره حاصل این سیاست است که هر دو در ایالات متحده پدیدار شدند. سایر کشورهای صنعتی همچنین سطح بالای بیکاری تجربه کردند، که بسیار بیش از آن بود که قبلاً آن را تحمل کرده بودند.

### بحران بدهی

بسیاری از کشورهای جهان سوم و دیگران تا نیمه سالهای دهه ۱۹۸۰ مبالغ هنگفتی به بانکها و حکومت‌های غرب مقروض بودند. چون بدهی‌ها اغلب براساس دلار محاسبه می‌شود و نرخ بهره نیز پیوسته به نرخ‌های معمول نزد کشورهای وام‌دهنده بود، بالا رفتن نرخ بهره در ایالات متحده و سایر کشورها سبب شد که دیون ناشی از قروض شان، با نتایج وخامت بار و ویران کننده بالا رود.

انباشتگی بدهی مشکلی نیست "تا زمانی که سرمایه حاصله بطور مولدی بکار رود، اقتصاد جهان در حال رشد بوده و اقتصادهای اعتبار دهنده به روی صادرات کشورهای مقروض باز باشد. تحت چنین شرایطی هنگامی وام گیرندگان قادر به پرداخت وامشان خواهند بود که سرمایه گذاری شروع به تولید کالا نماید. متأسفانه، هیچ یک از این شرایط طی دوره قیمتهای بعد از اوپک، وجود نداشت" (گریو ۱۹۹۳). نتیجه این امر بحران بدهی بود که «مباحثات اقتصادی بین المللی در سالهای ۱۹۸۰ را تحت الشعاع قرار داد یا به گفته برخی بخود اختصاص داد»، در آنچه بطور موثری تبدیل به "دهه بدهی" گردید. (نوزاد<sup>۱</sup> ۱۹۹۰)

حادثه خاصی که بحران قروض را برانگیخت تهدید اوت ۱۹۸۲ مکزیک بود که پرداخت قروضش را نکول خواهد کرد. علاوه بر مکزیک سایر بدهکاران خیلی بزرگ شامل لهستان، آرژانتین، و برزیل، خواستار رفتار ویژه ای در مورد عدم پرداخت قروضشان شدند، هنگامیکه اعلام داشتند که پول نقد مورد نیاز برای پرداخت به وام دهندگانشان را (یعنی پرداخت بهره و اقساط بدهی‌هایشانرا) ندارند. مشکل ناشی از اخذ وام‌های سنگین از بخش خصوصی و دولتی طی سالهای ۱۹۷۰ بود، که در آن هنگام وام‌ها و سرمایه‌گذاریهای خصوصی و وام بخش عمومی (بدون تخفیف) با نرخهای بازار، مهمتر از کمک خارجی دولتی برای همه، بجز فقیرترین کشورها بود (بورکی<sup>۲</sup> ۱۹۸۳)

نخستین ضربه نفتی قوه محرکه لازم را برای «خصوصی سازی» جریان سرمایه جهان سوم فراهم کرد چون دلار از سوی مصرف کنندگان نفت در غرب بسوی صادر کنندگان نفت در خاور میانه و سایر جاها جریان یافت، کشورهای اخیرالذکر - که قادر به سرمایه گذاری همه

<sup>۱</sup> Nowzad

<sup>۲</sup> Bruki

ثروت تازه یافته شان در داخل نبودند - «دلارهای نفتی» شان را «باز گرداندند» با سرمایه گذاری در کشورهای صنعتی، که خودشان بزرگترین مصرف کننده نفت بودند. در این روند پول مورد نیاز برای بانکهای خصوصی جهت وام دادن به دیگران بنحوی اساسی افزایش یافت. بسیاری از کشورهای در حال رشد غیر صادر کننده نفت بصورت مصرف کنندگان علاقمند اعتبارات سرمایه گذاری بانکهای خصوصی در آمدند. افزایش چهار برابری بهای نفت توسط کارتل اوپیک، بویژه آسیب شدیدی به این کشورها وارد آورد. بمنظور پرداخت هزینه سریعاً افزایش یافته نفت همراه با سایر اقلام وارداتی، بسیاری بر آن شدند که از خارج وام بگیرند تا رشد اقتصادی را حفظ کرده و بهای واردات مورد نیاز را به پردازند. بانکهای خصوصی نیز علاقمند به پرداخت وام بودند چه آنها باور داشتند به اینکه «ریسک دولت حاکم» - ریسکی که دولت حاکم ممکن است نکول کند - عملاً وجود نخواهد داشت، در حالیکه بازگشت سود در خصوص سرمایه گذاریهایشان در جهان سوم بسیار بالاتر از آنی بود که در جهان صنعتی است.

بهرحال، بچندین دلیل، کشورهای وام گیرنده متوجه شدند که باز پرداخت بدهی هایشان بطور روز افزونی مشکل می شود. بالا رفتن نرخ بهره یکی از مهمترین عوامل بود. علاوه بر آن، بسیاری از وام گیرندگان تصمیمات سرمایه گذاری نادرستی اتخاذ کردند، دیگران نیز قربانی «خروج سرمایه CapitalFlight» شدند، که بعضاً توسط مقامات فاسد انجام می یافت. بسیاری نیز از کاهش بهای مواد اولیه در رنج بودند که همراه با پس رفت جهانی در اوائل سالهای ۱۹۸۰ شد، که بیشتر به معنای آن بود که پول مورد نیاز جهت بازپرداخت بدهی ها، بدان سبب حاصل نگردیده بود، «ریسک دولت حاکم» ناگهان بصورت واقعی بدین بوقوع پیوست.

IMF نقش رهبری را در تامین پرداخت بدهی برای بسیاری از کشورهای جهان سوم بعهدہ گرفت، و مانع از آن شد که در مورد قرضشان متوسل به نکول شوند، ولی این امر به بهای تحمیل شرایط سختی جهت اصلاح داخلی هر کشور بدهکار صورت گرفت. که از جمله شامل برنامه هائی بود بمنظور جلوگیری از تورم، محدودیت واردات، کاهش دادن هزینه های عمومی، رها ساختن حمایت از صنایع و مانند اینها. IMF همچنین اصولاً به آنها کمک می کرد که صادرات خود را افزایش دهند، یعنی در پی آن بود با یک برنامه «تعدیل براساس صادرات» به مشکل بدهی بپردازد.

برنامه سخت گیرانه IMF - که با حمایت ایالات متحده تا سال ۱۹۸۵ شدیداً دنبال می شد از دیدگاه محدود مالی می توانست مدعی توفیق قابل ملاحظه ای باشد (نگاه کنید به

آموزگار ۱۹۸۷)، ولی بار سنگین تحمیل داخلی و هزینه‌های سیاسی اش بسیار زیاد بود (ساجز ۱۹۸۹). تحلیلگران IMF را بخاطر این شرایط سنگین نکوهش می‌کنند که مثلاً موجب سرنگونی حکومت رئیس جمهور جعفر نمیری در ۱۹۸۵ در سودان شد. بدهی و موضوعات مالی وابسته به آن همچنین موجب برانگیختن منازعات سیاسی داخلی در بسیاری از کشورهایی شد که زیر بار سنگین قروض بودند، شامل آرژانتین، برزیل، شیلی، مکزیک و نیجریه. هم اینها رهبران سیاسی را در کشورهای بدهکار تشویق کرد که موضع سرسخت و طاعیان‌ه‌ای در برابر موقعیت ناگواری که آن روبرو بودند بگیرند (نگاه کنید به مقالات در ری لی b ۱۹۹۳).

در این فضای آکنده از احساسات، ایالات متحده سیاست قدیمی پرهیز و کناره‌گیری را کنار گذاشت و طرح جدیدی پیشنهاد کرد - که بعداً بنام وزیر خزانه داری وقت جمیز ا. بیکر، ابتکار بیکر خوانده شد - که چگونه با بحران بدهی بتوان کنار آمد. دولت ریگان که قبلاً از اجرای نقش ثبات بخشنده کلاسیک سلطه جو بخاطر مخالفت ایدئولوژیکش با مداخله در بازار امتناع ورزیده بود (گری و ۱۹۹۳)، اینک بر آن شد که با توجه به نگرانی‌های فوری و شدید یعنی: تاثیر وخیم بحران بدهی بر صنایع آمریکا که تولیدشان جهت صادرات بود دست به عمل بزند. از این‌روی طرح بیکر متضمن آن بود که وام‌های جدیدی از بانکهای خصوصی در اختیارشان قرار گیرد و همراه با این‌ها نیز تلاشهایی جدید جهت برانگیختن رشد اقتصادی جهان سوم از طریق اصلاحات اقتصادی داخلی در کشورهای مقروض انجام گرفت. بعبارت دیگر، طرح مذکور تاکید بر «رهیافت بازار» نسبت به مشکل بدهی داشت تا اینکه بر سخت‌گیریهای تحمیلی از طریق شرایط صندوق بین‌المللی پول. بهرحال این طرح به شکست انجامید. هنگامیکه ثابت شد قابلیت تحویل منابع جدید وعده داده شده را ندارد. در این زمان برزیل اعلام داشت که پرداخت بهره قروضش را که قریب ۱۰۸ بلیون دلار بود به تعلیق درخواهد آورد. بانکهای آمریکائی بتدریج متوجه شدند که باید برخی از قروض را به عنوان ضرر بحساب آورند؛ و آشوب در ونزوئلا بخاطر برنامه‌های سخت‌گیرانه حکومت منجر به کشتار قریب سیصد نفر در سال ۱۹۸۹ گردید، و زمینه آماده‌رهیافت جدید آمریکا جهت مشکل بدهی شد.

در اوائل ۱۹۸۹ ابتکار برادلی اعلام شد - ابتکاری به نام وزیر خزانه داری جدید - که اینک توجه خود را معطوف به کمک به مشکل بدهی کرد تا اینکه زمانبندی مجدد بدهی. برای نخستین بار، نگرانی در باب وضعیت رو به وخامت کشورهای مقروض و تبعات سیاست خارجی آن، از مطلوبیت وضع بانکها اهمیت بیشتری یافت (ساجز ۱۹۸۹). بتدریج مشکلات کشورهای مقروض از عنوان برجسته مطبوعات کنار رفت، بهبود تا حدی بخاطر ابتکار برادلی و همچنین

به سبب نرخهای کمتر بهره و تجدید رشد اقتصادی بود، که در بسیاری از کشورهای مقروض، تا اوائل سالهای ۱۹۹۰، نسبت سرویس بدهی کاهش سریعی یافت (بدهی به عنوان درصدی از صادرات). بسیاری از کشورهای دنیای جنوب کماکان از اثرات نابود کننده بارسنگین بدهی در رنج بودند و نیز از انضباطی که لازمه تعدیل ساختاری بود - که اغلب از خارج به آنها تحمیل می شد - ولی دیگر تمامی اقتصاد سیاسی جهان مورد تهدید جدی نبود (بج).

مشکل است که در خصوص اضطراب و خصومت ناشی از بحران بدهی که نخست در اوت ۱۹۸۲ فوران یافت مبالغه نمود (نگاه کنید به نوزاد ۱۹۹۰). در واقع، چند مساله که ریشه در آشفتگی سالهای ۱۹۷۰ دارد می تواند حساسیت و آسیب پذیری متقابل متضمن در بهم بستگی را توضیح دهد که بهم بستگی یا تنافر سیاست و اقتصاد از اقتصاد سیاسی در حال تحول جهان نشانگر آن است. این نتیجه گیری بار دیگر در ۱۹۹۵ در داخل کشور مورد بحث و جدل قرار گرفت، هنگامیکه تنزل سریع ارزش برابری مکزیک بدلیل ناتوانی مکزیک در پرداخت بموقع بدهی های کوتاه مدت، مستلزم آن شد که طرح نجاتی به رهبری آمریکا بهران مکزیک را تضمین کند تا موجب بروز موجهای خسارت بار در اقتصاد سیاسی سراسر جهان نگردد. بعضی از تحلیل گران این سوال را مطرح کردند که آیا ایالات متحده اینک بر آن است که ضامن اقتصادهای ضعیفی شود که بخودی خود قادر به ادامه حیات نیستند، اما تجارت و سایر منافع مالی آمریکا بدانها متکی است، همانطور که طی جنگ سرد آمریکا تضمینات امنیتی سرزمینی را برای آنها تأمین کرده بود که نامطمئن از حراست خودشان بودند (سانجر ۱۹۹۵).

### بسوی هماهنگی سیاست اقتصادی کلان

**طرح ۱۹۸۵ بیکر** برای رفع بحران قروض با ابتکارات دولت ریگان همزمان شد که نشانه پایانی ناگهانی به "یکجانبه گرایی منفی اش" در قبال مسائل سیاسی پولی و اقتصادی کلان بود - که عموماً از آن به عنوان «غفلت بدون مخاطره» نامبرده می شود. یکجانبه گرایی منفی اینک جای خود را به جلوه های گوناگون «همکاری دسته جمعی» داد (برگستون ۱۹۸۸). سیاست اخیر بویژه در موافقتنامه ۱۹۸۵ پلازا بمنظور مواجهه با دلار در حال صعود بخوبی مشخص بود.

### یکجانبه گرایی منفی ۱۹۸۵-۱۹۸۱

افزایش نرخهای بهره در ایالات متحده که موجب تحمیل باری سنگین بر کشورهای جهان سوم در اوائل تا نیمه سالهای ۹۸۰ شد، همچنین تأثیری عمده در تغییر سرنوشت دلار

داشت. مخارج حکومت فدرال از محل کسر بودجه منتج به بالا رفتن نرخ بهره گردید، زیرا اکنون ایالات متحده خودش باید از بازار سرمایه قرض می‌کرد تا مخارج نظامی و غیره را تامین کند. علاوه بر این، عواملی دیگری که در اعاده اعتقاد به دلار موثر بودند عبارت از رشد مجدد اقتصادی در ایالات متحده و کاهش شدید در تورم بود (که هر دو بواسطه کاهش در بهای نفت بخاطر اشباع جهانی نفت برانگیخته گردید). این برداشت و درک که ایالات متحده مکان امنی برای سرمایه‌گذاری در جهان است در حالی‌که سایر جاها به سبب خشونت و بی‌ثباتی سیاسی سرمایه‌گذاری با ریسک همراه است، موجب گردید سرمایه‌گذاران خارجی جهت تحصیل دلار لازم برای اغتنام از فرصت‌های سرمایه‌گذاری در ایالات متحده شتاب ورزند. این موقعیت شدیداً متغایر بود با وضع سالهای ۱۹۷۰، موقعیکه بدهی‌های عظیم خارجی آمریکا یک عامل عمده ترس بود.

ارزش بالای دلار برکت آمیخته‌ای برای ایالات متحده بود. چه موجب تقلیل هزینه نفت وارداتی شد (که بهایش ابتدا ثابت گشت و سپس در ۱۹۸۶ سقوط کرد)، ولی هزینه صادرات ایالات متحده را برای خریداران خارجی افزایش داد، از اینقرار قابلیت رقابت محصولات آمریکائی را در بازارهای خارجی پایین آورد. این بمعنای از دست رفتن دهها هزار شغل در صناعی بود که برای صادرات کار می‌کردند. همچنین منجر به یک رشته از کسریهای تجاری گردید - ۱۲۲ بلیون در ۱۹۸۵، ۱۴۵ بلیون در ۱۹۸۶ و ۱۶۰ بلیون در ۱۹۸۷ - چون واردات نسبتاً ارزانتر گردید لذا برای مصرف‌کنندگان آمریکائی جذابیت بیشتری پیدا کرد.

کسر بودجه حکومت فدرال هم در این زمان به رکورد سالانه بالاتر از ۲۰۰ بلیون دلار رسید. در همین حال، ایالات متحده بصورت کشوری وام‌گیرنده برای نخستین بار در بیش از نیم قرن در آمد، و فقط در ظرف پنج سال از بزرگترین اعتبار دهنده جهان به بزرگترین مقروض تبدیل گردید. بار بدهی نهایتاً انتخاباتهای سیاسی حکومت را در چگونگی رفع رکود اقتصادی محدود می‌سازد، همانطور که این وضع با طولانی شدن پس رفت سالهای ۱۹۹۲ - ۱۹۹۰ روی داد. این امر همچنین دور نمای دراز مدت کاهش سطح زندگی آمریکائی را که به نحوی غیر معمول بالا بود، پیش آورد، چون خرج کردن پول فردا برای پرداخت صورتحساب امروز چیزی برای تامین مشکلات آینده یا تامین مالی رشد آتی باقی نخواهد گذاشت. در ۱۹۹۱ پرداخت بهره بدهی ملی (جمع انباشته کسر بودجه‌های گذشته) ۱۴ درصد همه مخارج فدرال را تشکیل می‌داد، سومین قلم بزرگ مخارج (بعد از حقوقها و مخارج نظامی)، طی چند سال پرداختهای بهره بدانجا می‌رسد که از مخارج نظامی فزونی گیرد (نان و دومی نی چی ۱۹۹۲، ۶۵-۶۴)

دربازاری که همه چیز بطور عادی انجام گیرد، ترکیبی از دلار قوی و عدم موازنه شدید تجاری، روندی خود تصحیحی را بحریان می اندازد که دلار را به ارزش متعادلش بر می گرداند. مثلاً رشد واردات ایالات متحده - اگرچه برای شرکای تجاری آمریکا سودمند بود که موجب اشتغال می شد و از اینرو بازگشت شان به رشد اقتصادی را برمی انگیزد - باید فشاری را در جهت بالا بر ارزش سایر ارزها وارد می کرد. بالعکس، کاهشی در صادرات آمریکا باید موجب کاهش فشار تقاضا برای دلار می شد، بدینوسیله سبب کاهش ارزش دلار در بازار تسعیر ارز می گشت. این مکانیسمها آنطور که باید کار نکرد بعلت ادامه وجود نرخهای بالای بهره در آمریکا.

### همکاری دسته جمعی ۱۹۸۹-۱۹۸۵

از لحاظ تاریخی، ایالات متحده بیزار از مداخله در بازار بین المللی جهت تاثیر گذاشتن بر ارزش دلار بوده است. بهر حال در ۱۹۸۵، کاسته شدن از قابلیت رقابت تجارت آمریکا در بازارهای خارجی بخاطر ارزش زیاده از حد دلار از نظر داخلی نیز ناگوار بود (و همانطور که مذکور افتاد، کمک به انگیزش ابتکار بیکر جهت حل بحران قروض کرد). در پاسخ، گروه پنج (ایالات متحده، بریتانیا، فرانسه، ژاپن و آلمان غربی) پنهانی در هتل پلازا در نیویورک دیدار کردند و تصمیم بر یک کوشش هماهنگ جهت پایین آوردن ارزش دلار گرفتند. این موافقتنامه تاریخی همچنین قدرتهای بزرگ را متعهد ساخت که با یکدیگر برای اداره نرخهای تسعیر در سطح بی المللی و نرخهای بهره در سطح داخلی همکاری کنند. و این نشان دهنده ظهور ژاپن به عنوان یک شریک کامل در مدیریت بین المللی پولی بود (اسپیرو ۱۹۹۰).

موقعیکه موافقتنامه پلازا در تحقق اهداف مورد نظرش توفیق نیافت، گروه پنج بار دیگر در اوائل ۱۹۸۷ در لوور پاریس تشکیل جلسه دادند که باردیگر مدیریت پولی بین المللی را مورد بحث قرار دهند. پس از دیدار لوور، ژاپن از استراتژی اقتصادی مبتنی بر صادراتش دست کشید و بسوی استراتژی ای رفت که تقاضای داخلی را تقویت نماید (نگاه کنید به بالاسا و نولاند ۱۹۸۸). بهر حال، بطور کلی این ملاقات نیز یاس آور بود، چون هدف مهم هماهنگی سیاست اقتصاد کلان میان کشورهای صنعتی کماکان انجام نیافته ماند (نگاه کنید به مید ۱۹۸۹، ۱۹۸۸-۱۹۸۹). ناتوانی ایالات متحده در تدبیر یک استراتژی تقلیل کسر بودجه که از لحاظ سیاسی مورد پذیرش باشد عاملی مهم و اصلی در بهم ریختگی هماهنگی سیاست اقتصاد کلان بود. بهر حال نهایتاً تجارت بیمار و کسر بودجه غلبه داشت و در تسریع افول طولانی دلار از رفعت پرنعمتی که تا نیمه های دهه به آن دست یافته بود مؤثر بود. (نگاه کنید به نمایه ۱-۷)

تحول اقتصادی سیاسی جهان: فرصت‌ها و محدودیت‌ها در دنیایی با بستگی‌های متقابل/ ۳۱۳

در اکتبر ۱۹۸۷ بهای بورس در بازارهای سراسر جهان ناگهانی سقوط کرد، که نتیجه آن از دست رفتن بلیون‌ها دلار در ارزش سهام بود. سقوط بازار سبب برانگیخته شدن یک کوشش تا حدودی موفق میان قدرتهای صنعتی گردید تا تلاشهای داخلی و بین‌المللی خود را جهت ثبات بخشیدن به دلار هماهنگ سازند، ولی ادامه نگرانی در باب کسری‌های دوگانه ایالات متحده کوششهای بیشتر آنان در این جهت را متوقف ساخت، بهر حال دولت بوش که تازه بر سرکار آمد، شور و اشتیاق اندکی برای راههای چند جانبه جهت رفع مسائل سیاست اقتصادی از خود نشان داد. در عوض، این دولت راضی بود که بگذارد دلار به سطحی بیفتد که برخی کارشناسان آن را زیر سطح حقیقی خرید تصور می‌کردند. سیاستی نزدیک به «غفلت بدون مخاطره» طی دروه نخست ریگان.

### شکست همکاری دسته جمعی

حفظ و نگهداری دلار ضعیف بمنظور آن بود که قابلیت رقابت صادرات ایالات متحده را در بازارهای خارج از کشور تقویت نماید، ولی همچنین نگرانی مجددی را درباره بنیادهای اقتصادی ایالات متحده متبلور ساخت (شش). بطوری همزمان، بستگی ایالات متحده به منابع انرژی خارجی بار دیگر به تناسب شومی رسید، که نه فقط کسر بازرگانی بلکه همچنین آسیب پذیری کشور نسبت به اختلال در عرضه یا بهای نفت را تشدید کرد. در اوت ۱۹۹۰ موقعیکه عراق به کویت حمله کرد ضربه بحرانی وارد شد. شاید از روی بدشگونی در هفته‌های اولیه بحران خلیج فارس ارزش دلار در بازار بین‌المللی سریعاً تنزل یافت. معمولاً کشوری که به عنوان «مکان امن» برای سرمایه‌گذاری نگریده می‌شود در ایام بحران شاهد بالا رفتن ارزش پولش می‌باشد؛ این نقش شاخص ایالات متحده بوده بود. در قضیه خلیج فارس، بهر حال، سرمایه‌گذاران نتیجه گرفتند که اروپا و ژاپن جای بهتری برای شرط بندی هستند.

در حالیکه دولت بوش یکجانبه‌گرایی منفی را نسبت به دلار در پیش گرفت، بانک مرکزی آلمان - بوندس بانک - نرخ‌های بالای بهره خود را در تلاشی پرتکاپو جهت حفظ فشارهای تورمی بوجود آمده بخاطر هزینه اتحاد دو آلمان شرقی و غربی حفظ کرد. تاثیرات مشابه بر دلار در دوره نخست ریاست جمهوری ریگان، ارزش مارک را بالا برد چون سرمایه‌گذاران ترجیح می‌دادند که مارک را نگاه دارند تا دلار را؛ این امر دلار را که قبلاً از اثرات رکود در داخل رنج می‌برد ضعیف‌تر ساخت. ضربه دیگری که به دلار وارد شد توسط دولت بوش بود. وقتیکه رئیس‌جمهور در ۱۹۹۲ در کنوانسیون تعیین نامزدی جمهوریخواهان اعلام داشت که توافقی که وی با کنگره در ۱۹۹۰ درباره کسر بودجه بعمل آورد اشتباهی بود



که تکرار نخواهد شد. نگرانی مجدد درباره افزایش کسر بودجه که قبلاً در حال رشد بود سبب سقوط حتی بیشتر دلار شد. تقریباً بطور همزمان بحران ارز در اروپا - که بار دیگر بخاطر سیاست پولی آلمان برانگیخته گردید - نظام پولی اروپائی جامعه اروپا را تهدید کرد، که، از زمان بوجود آمدنش در ۱۹۷۹، از طریق نظام تسعیر تقریباً شبه ثابت در صدد ایجاد «منطقه قابل پیش بینی» (اسپیرو ۱۹۹۰) میان ارزهای اروپائی به عنوان طلایه ای جهت ارز واحد اروپائی بود.

همچون بحرانهای پولی سالهای ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰، مکانیسم های هماهنگی سیاست اقتصاد کلان در مواجهه با چالشهای سالهای ۱۹۹۰ بلااثر بود. مشخصترین این سیاستها، هماهنگی گروه هفت (G-7) شامل بزرگترین دموکراسیهای صنعتی جهان است. هر سال این گروه کنفرانس سران اقتصادی را برپا می دارد (که اکنون نیز شامل مسائل سیاسی می گردد) که همراه با میزان قابل توجهی از جاذبه و تماشا است. برای مدتی گروه ۷ یقیناً «یکی از بانفوذترین نهادهای قرن بیستم بود، که دولتهای برجسته صنعتی جهان و رهبران بسیار قدرتمندانشان را دور یک میز گرد می آورد» (اسمیسر<sup>۱</sup> ۱۹۹۳)، ولی از آن زمان این «مکانیسم جهت همراه و هماهنگ ساختن سیاست اقتصادی که بتواند رهبری اش را بر اقتصاد جهان اعمال کند» ناکافی بوده است (ایکن بری ۱۹۹۳)، شکست مکانیسم مذکور در ایجاد هماهنگی سیاست اقتصادی کلان ناشی می گردد از «نا توانائی دولتهای عمده صنعتی در گزینش سیاستهای اقتصادی سخت در داخل کشور. تاکید هر حکومتی در مواجهه بامشکلات ظاهراً پیچیده و سخت داخلی.....مانع از کوشش مشترک جهت بحرکت درآوردن رشد اقتصادی جهانی یا مدیریت پولی و روابط تجاری شده و جلوگیری می کند از اینکه حکومتهای گروه هفت سیاستهای منضبط و هماهنگ شده مالی و پولی را دنبال نمایند» (ایکن بری ۱۹۹۲؛ نگاه کنید همچنین به اسمیسر ۱۹۹۳).

بیل کلینتون، با این عزم به واشنگتن رفت که «رئیس جمهور اقتصاد» باشد. وی فوراً سیاستی مالی را به اجرا گذاشت که ترکیبی بود از افزایش مالیاتها همراه با کاهش مخارج، بمنظور آنکه روند رو به افزایش کسر بودجه های حکومت فدرال را برگرداند. و او به توفیق اندکی نائل آمد. موقعیکه کلینتون طرح مخارج ۱/۵ تریلیون دلاری اش برای سال ۱۹۹۵ را به کنگره فرستاد. وی می توانست مباحی باشد که کسر بودجه حقیقتاً برای سومین سالی متوالی کمتر خواهد بود - چیزی که از سال ۱۹۴۸ تا آن وقت اتفاق نیفتاده بود. در همین زمان، بهرحال، محدودیت بر مصارفی که در اختیار مدیریت بود مندرج در لایحه بودجه ۱۹۹۳

تحول اقتصادی سیاسی جهان: فرصت‌ها و محدودیت‌ها در دنیایی با بستگی‌های متقابل ۳۱۵

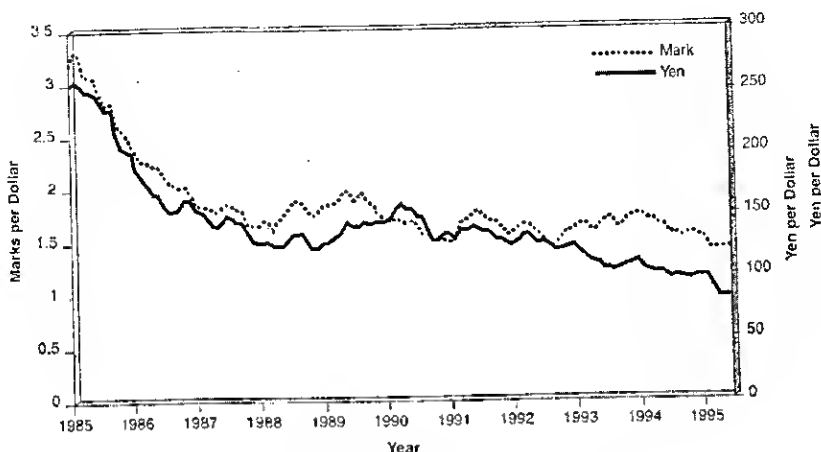
عملاً توانائی دولت را در استفاده از سیاست مالی برای عملکر مطلوب اقتصاد از بین برده بود. این امر اهمیت سیاست پولی را (تا حد زیادی در اختیار هیات فدرال رزرو است) در خصوص برنامه اقتصادی دولت بوضوح معلوم میدارد. ارتباط نزدیک بین نرخهای بهره و ارزش دلار (نرخ پایین باید دلار را ضعیف و نرخهای بالاتر آن را تقویت نماید)، همچنین با احتمال زیاد اهمیت هماهنگی سیاست اقتصادی کلان را بالا می برد.

اگر چه دولت کلینتون اسماً به میزان بیشتری به سیاست چند جانبه نسبت به تیم بوش متعهد بود، کلینتون، سیاست غفلت بدون مخاطره در مورد دلار رو به سراسیمگی را ادامه داد - این بار به عنوان مکانیسم تصحیح عدم توازن تجاری بین ایالات متحده و ژاپن. ولی اثر قابل ملاحظه ای بر تجارت ایالات متحده با ژاپن نداشت - در واقع، کسر تجاری علیرغم اینکه چندین سال دلار نسبتاً ضعیف بود کماکان وجود داشت. نهایتاً در مه ۱۹۹۴، دولت مسیر را برگرداند چون مداخله وسیع، شائزده کشور را در بازار ارز در کوششی برای بالا بردن دلار هماهنگ ساخت. مداخلات اضافی بعداً دنبال گردید.

دولت کلینتون که سیاست غفلت بدون مخاطره اش را رها کرد دریافت که کوششهایش جهت بالا بردن دلار رو به سقوط کافی نیست، چون دلار کماکان در برابر مارک آلمان ضعیف می شد و در برابر ین ژاپن به کمترین حد بعد از جنگ رسید (نگاه کنید به نمایه ۲-۷). اگر چه چند دلیل جهت توضیح این امر ارائه گردید، ولی این بویژه غیرقابل درک بود چون اقتصاد ایالات متحده عموماً مستحکم و روبه رشد بود، شرایطی که معمولاً موجب می شود که دلار بالا برود.

برخی بار دیگر تداوم کسر بودجه حکومت و بازرگانی را به عنوان عوامل اصلی ذکر کردند. دیگران سیاستهای دولت کلینتون و عملکردش را مقصر اولیه شناختند. آنطور که یک مشاور ارشد کلینتون توضیح داد، «ارزش دلار در هر روز مفروض مانند یک همه پرسی جهانی در خصوص همه سیاستهای مرکبه دولت کلینتون می باشد. این چنان است که گوئی دنیا بحث وسیعی داشته است در اینترنت و ارزش دلار تصویری فوری از آن بحث است» معذک هنوز برخی نظر میدهند که مشکل مربوط به دلار نیست بلکه بستگی به ین دارد. آنچه ژاپنیه‌ها - آن را انداکا Endaka می نامند (بحران ین قوی)، بموجب این استدلال، بخاطر عدم موازنه معاملات مالی ژاپن با بقیه جهان، تقاضای فزاینده برای ین و قیمت آن رو به تصاعد می گذارد (بری ۱۹۹۴). در این خصوص قابل ذکر است که دلار حقیقتاً در همان زمان که دربرابر برخی از ارزها تقویت می گردید در برابر ین و مارک ضعیف می شد، و اینکه سایر کشورها که در صدد ثبات بخشیدن به ارزهای خودشان بودند، آن را قابل تامل دیدند که پولهایشان را مستقیماً با دلار

پیوند دهند، بدین‌تقرار اعتماد به ثبات و ارزش آن را منعکس نمایند (فراید من a ۱۹۹۴)؛ نگاه کنید به فرانکل<sup>۱</sup> (۱۹۹۵).



نمودار ۲-۷ ارزش دلار نسبت به مارک و ین، ۱۹۸۵-۱۹۹۵

یادآوری - آخرین داده‌های مربوط به ژوئن ۱۹۹۵ است.

منبع: بولتن فدرال رزرو، شماره‌های مختلف

### نیروهای جدید، نقشهای تازه

سلامت اقتصادی کشور طی مدت طولانی بدون تردید بر ارزش دلار تاثیر می‌گذارد. حجم رو به رشد تجارت جهانی و فعالیتهای سوداگران ارز، که از وسایل الکترونیک پیشرفته جهت انجام معاملات تسعیری خود استفاده می‌کنند، اکنون نیز بطور قابل توجهی بر ارزش پول ملی موثر است. هر روز بیش از یک ۱ تریلیون دلار معاملات ارزی انجام می‌گیرد - حدوداً معادل ارزش مجموع ارز خارجی محفوظ نزد بانکهای مرکزی کشورها (نیویورک تایمز، سپتامبر ۲۵، ۱۹۹۲ ص ۱). از این‌تقرار شگفت‌آور نیست که کوششهای دولت کلینتون برای بالا بردن ارزش دلار به شکست انجامید. «بانکهای مرکزی مانند نگاهبان باغ وحش هستند که سعی می‌کنند یک گوریل گرسنه را آرام نگاهدارند با دادن یک مویز بجای ناهار» (فریدمن d ۱۹۹۴).

<sup>1</sup> Friedman & Frankel

چون بازار ارز هم از نظر میزان و هم از نظر تجهیزات و پیچیدگی رشد می‌کند، فروش بین‌المللی بورسها و اوراق قرضه نیز تا حد و نسبت بی‌سابقه‌ای افزایش یافته است (شوارتز ۱۹۹۴). این تحولات در جهانی شدن بازارها، توانائی کشورها را شدیداً محدود می‌سازد - چه انفرادی چه جمعی - که بتوانند بر ارزش پولهایشان در بازار تسعیر تأثیر بگذارند. در واقع، همانطور که آلان گرینزپان<sup>۱</sup>، رئیس نظام فدرال رزرو، در اظهاراتش در برابر کمیسیون دوحزبی در خصوص اموال و اصلاح مالیاتی خاطرنشان ساخت، توانائی نظام فدرال رزرو جهت بالا بردن ارزش دلار از طریق خرید آن در بازارهای تسعیر بین‌المللی «بنا بر قواعد ای محدود است و احتمالاً با توجه به واقعیات، فاقد توانائی است.» بین‌المللی شدن امور مالی و رفع موانع در مورد جریان فرامیلتی سرمایه همچنین به عبارت گرینزپان، «اقتصادهای ملی را در معرض ضربات از جانب منابع جدید و غیر منتظره‌ای قرار داده است، بدون اینکه مهلتی یا با مهلت محدودی برای نشان دادن واکنش باشد.»

مانند بحران دهه‌ی سالهای ۱۹۸۰، بنظر می‌رسد نیروهائی که اینک بر دلار تأثیری می‌گذارند حاصل پیوند حساسیت متقابل و آسیب‌پذیری متقابل هستند، در جهانی که سیاست و اقتصاد بطور پیچیده‌ای با هم عجین شده‌اند. بطور مشابهی رویدادها از زمان شوک نفتی سالهای ۱۹۷۰ سبب فرسایش توانائی ایالات متحده گردید که بتواند همان نقش رهبری را که در نظام برتون وودز داشت، ایفا کند. پایان جنگ سرد نه فقط تحمل و تسامح آمریکا را در مورد مفت سواری دیگران کاهش داد، بلکه همچنین تمایل اروپا و ژاپن را به تاسی از آمریکا از میان برده است. همانطور که یکی از مقامات آلمانی<sup>(هفت)</sup> در اواخر دوره دولت بوش خاطر نشان کرد، «پایان جنگ سرد موجب تغییری کیفی در روابط میان بازیگران اصلی شده است. تهدید فاجعه هسته‌ای سبب می‌گردد تا مقدار زیادی چسب جهت التصاق و بستگی از لحاظ اقتصادی فراهم آید». عزم جامعه اروپا برای ایجاد پول و بانک مرکزی سراسری اروپا - علیرغم مواجهه با مکثها و آغازهای اجتناب‌ناپذیر - صرفاً تجلی نظم نوی در اقتصاد سیاسی جهان است. از اینقرار چهارچوب سازمانی نظام اقتصادی بعد از جنگ که بر پایه تصور غلبه آمریکا استوار بود جای خود را به جهان کمتر متیقنی داده است. بهمین جهت، «اقتصاد ایالات متحده و تصمیم‌گیرندگان اقتصادی آمریکائی باید اینک خود را با اقتصاد جهانی در حال ظهوری وفق دهند که دیگر دورمحور ایالات متحده نمی‌چرخد» (آهو و استوکس<sup>۲</sup> ۱۹۹۱).

<sup>۱</sup> Alan Greenspan

<sup>۲</sup> Aho & Stokes

## نقش آمریکا در مدیریت نظام تجارت بین المللی

حجم و ارزش تجارت بین المللی از زمان جنگ جهانی دوم چندین برابر افزایش یافته است. معذک، با برقراری موانع جدید در برابر تجارت بین المللی، دولتها بطور روز افزونی سیاستهایی را پیروی می کنند که اهداف اقتصادی داخلیشان را تامین کند که در عین حال رژیم تجارت آزاد را تهدید به حصر می نماید (مشت). از اینرو، بطور شگفتی، خود توفیق رژیم تجارت آزاد و چند جانبه تداومش به عنوان عامل بهم بستگی جهانی را به تحلیل برده است که اکنون غالباً امتیازات دولت حاکم را تهدید می کند. افول سلطه آمریکا همچنین انسداد نظام را باعث می شود، زیرا ایالات متحده دیگر آنقدر متمایل و یا قادر به تحمل هزینه های حفظ و نگهداری رژیم آزاد نیست.

## نمای کلی رژیم تجارت بین المللی

مسئولیتهای مدیریت در نظام اقتصادی بعد از جنگ همانگونه که در ایام جنگ جهانی دوم مورد نظر بود باید نه فقط به صندوق بین المللی پول IMF و بانک جهانی سپرده می شد بلکه همچنین بیک سازمان تجارت بین المللی (ITO) که وظیفه اش کمتر کردن محدودیتهای تجارت و برقراری مقررات بازرگانی بود. برنامه ریزان سیاسی امیدوار بودند که این سه سازمان بتوانند کمک به اجتناب از تکرار فاجعه ای اقتصادی بین المللی نمایند که در پی جنگ جهانی اول بوقوع پیوست. علی الخصوص، سیاست های حاصل جمع صفر، گدائی همسایه<sup>۱</sup> / همراه با ناسیونالیسم شدید رقابت اقتصادی که در دوره بین دو جنگ عموماً مسبب اصلی بحران اقتصادی سالهای ۱۹۳۰ نگریسته می شد که به جنگ جهانی منجر گردید. (سیاستهای گدائی همسایه / تلاشهای یک کشور برای تقلیل بیکاری از طریق کاهش ارزش برابری پولش می باشد. تعرفه ها، سهمیه ها، سوبسیدهای صادراتی و سایر استراتژیهای که رفاه داخلی را تقویت می کند با افزایش مازاد تجاری که می تواند صرفاً به زیان کشور دیگر تحقق یابد.) از اینقرار اولویت به برداشتن موانع تجاری، بویژه تعرفه ها داده شد. امری که مسئولیت ITO محسوب می گردید که قرار بود متولد شود.

ایالات متحده محرک اصلی در پشت سر این سه سازمان بود. تاسیس ITO مواجه با شکست شد، زیرا تجارت آزاد پیش بیتی شده در منشورش (مشهور به منشور هاوانا) آنقدر بخاطر درخواستهای سایر کشورها جهت معافیت از مقررات عمومی تحلیل رفت، که کنگره از تأیید آن امتناع ورزید. بجای آن، ایالات متحده بانی موافقتنامه عمومی تعرفه ها و تجارت

<sup>۱</sup> Beggar-thy neighbor policies

تحول اقتصادی سیاسی جهان: فرصت‌ها و محدودیت‌ها در دنیایی با بستگی‌های متقابل ۳۱۹

(GATT) گردید، که، اگرچه ابتدائاً غرض از آن ترتیبات موقتی بود، سنگ بنای طرح آزادی تجارت گردید که ریشه اش در ITO قرار داشت (نگاه کنید به لو ۱۹۹۳).

آزاد سازی تجاری باید از طریق مکانیسم تجارت بین المللی آزاد و بدون محدودیت تحقق یابد، که ایالات متحده مدافع قدرتمند آن برای نیم قرن بود. تجارت آزاد بر اصل دولت کامله الوداد قرار می گیرد (MFN)<sup>۱</sup>، که مقرر می دارد ترجیحات تعرفه ای اعطا شده به یک کشور باید به سایر کشورهای صادر کننده همان کالا داده شود. این اصل تضمین کننده برابری در رفتار کشور است با طرفهای تجاری اش. از اینقرار عدم تبعیض قاعده اصلی رژیم تجاری است.

تحت حمایت گات و اصل دولت کامله الوداد، یک رشته مذاکرات چند جانبه تجاری، معروف به «دور مذاکرات» به منظور تقلیل تعرفه ها (و حل مسائل و ابسته بدان) انجام گرفت. هشتمین و تازه ترین جلسه اش، «دور اروگونه» که در پونتادل استه Puntadel Este در ۱۹۸۶ آغاز گردید ولی تا اواخر ۱۹۹۳، یعنی بیش از مهلت مقرر به نتیجه نرسید، این موافقتنامه شامل مقرراتی است برای جایگزینی کردن گات با یک سازمان تجارت جهانی جدید (WTO) است، که عبارتی رستائیز طرح قدیمی نیم قرن پیش سازمان تجارت بین المللی (ITO) «همراه با دندان» می باشد. با وجود این، همانطور که به تفصیل در زیر مشاهده خواهیم کرد، مذاکرات طولانی و خسته کننده، اغلب مناقشه آمیز اروگونه منعکس کننده فشارهای رو به ازدیا بر رژیم تجارت لیبرال است، بخصوص چون دولتها بسوی هدفی در ورای تقلیل تعرفه ها حرکت می کنند تا با موانع غیر تعرفه ای (NTBs) Nontariff barriers موجود در همه جا و کمتر قابل شناسائی در تجارت مقابله کنند، که امروز بسیار وسیع و زیاد می باشند.

NTB ها گستره وسیعی است از مقررات حکومتی که بر کاهش یا تحریف تجارت بین المللی تاثیر دارند، شامل مقررات بهداشتی و ایمنی، محدودیتهای بر کیفیت کالاها، سیاستهای هزینه کردن حکومت، سوبسیدهای داخلی، و مقررات ضد دامپینگ می باشد (به منظور جلوگیری کردن از اینکه تولید کنندگان خارجی کالاهایشان با بهای کمتر از هزینه تولید داخلیشان در خارج بفروشند)

**محدودیت دواوطلبانه صادرات (VERs)**<sup>۲</sup> شکل دیگری از حمایت است که بویژه در ایالات متحده مورد اقبال عمومی است (لوو ۱۹۹۳). این محدودیت دواوطلبانه صادرات، در مورد سهمیه های صادراتی می باشد که محدودیتهای کمی بر برخی از محصولات مانند اتومبیل،

<sup>۱</sup> Most-Favored-Mation Principle

<sup>۲</sup> Voluntary Export Restriction

فولاد، منسوجات، و کفش برقرار می‌کند، چون محدودیتهای مذکور در پی مذاکرات و توسط کشورهای صادرکننده پذیرفته می‌شوند، بنابراین VER ها نوعی از حمایت «دست درازی ممنوع» بشمار می‌آیند که مستلزم اقدامی از سوی کشور وارد کننده نیست.

بسیاری از این محدودیتهای تجارت «پشت مرزی» خارج از چهارچوب گات و WTO روی می‌دهد و از اینرو از لحاظ فنی تجاوزی به نظام تجارت آزاد که ترویج آن منظور نظر است محسوب نمی‌گردد<sup>(۴)</sup>. با این همه، موانع غیر تعرفه ای یکی از چندین چالش سوادگری جدید<sup>(۵)</sup> Neomercantilist نسبت به اصل تجارت آزاد بحساب می‌آید، که در سیاست اقتصادی خارجی آمریکا اهمیت بالائی به خاطر تنزل برتری اقتصادی نسبت به دیگران یافته است. بیش از ۴۰ درصد واردات صنعتی جهان اینک مشمول اقدامات غیر تعرفه ای است، نسبتی که از نیمه سالهای ۱۹۶۰ بطور بارزی افزایش یافته است (گزارش عمران جهانی ۱۹۹۱، ۵-۱۵۴). نگاه کنید به لوو (۱۹۹۳، ۷۴). برعکس، تعرفه ها حداقل در حوزه محصولات صنعتی - اینک بطور نسبی ناچیز می‌باشند.

### سلطه بدون چالش

ایالات متحده عامل و محرک عمده در مورد تمامی هشت اجلاس مذاکرات چند جانبه به منظور تقلیل تعرفه های تجاری بود. از پایان جنگ جهانی دوم تا سالهای ۱۹۶۰ بخصوص، این کشور همچنین مایل بود که منافع فوری کمتری را بخاطر پیش بینی منافع دراز مدت تجارت آزادتر بین المللی نسبت به طرفهای تجاری اش بپذیرد.

در عمل ایالات متحده چون لکوموتیو افزایش تولید و تجارت جهان بود که با افزایش رشد خودش، ایالات متحده بصورت بازار پرجاذبه ای برای صادرات دیگران درآمد، و جریان دلار به خارج سبب به حرکت درآوردن رشد اقتصادی سایر کشورها نیز گردید. شواهد درستی این استراتژی را تایید می‌کند؛ چون میانگین عوارض مقرر بر واردات به ایالات متحده بین اواخر سالهای ۱۹۴۰ و اوائل سالهای ۱۹۶۰ بیش از نصف کاهش یافت و صادرات جهانی تقریباً سه برابر گردید.

### کشورهای حاشیه‌ای

نه همگی کشورها در رفاه LIEO مورد پشتیبانی ایالات متحده سهیم بودند. بسیاری در جهان سوم (اینک دنیای جنوب) نتوانستند طی این مدت از لحاظ اقتصادی رشد کنند یا در منافع لیبرالیسم اقتصادی سهیم باشند. در عوض، اقتصادهایشان در پیوند نزدیک با استعمارگران سابقشان باقی ماند. تفکرات قدیمی از دوره امپراتوری اواخر ۱۸۰۰، الگوهای کهنه

تجاری، مبادلات نابرابر را همیشگی ساخت که اقدام حتی ناچیزی هم در جهت شکستن یوغ گذشته استعماری برای کشورهای تازه استقلال یافته نکرد. از این‌روی کشورهای در حال رشد تا حدودی در حاشیه<sup>(پاژه)</sup> نظم اقتصادی نو ظهور بودند [ارتباطی با نظم اقتصادی در حال ظهور نداشتند]. آنها از قدرت بسیار کمی برخوردار بودند که بتوانند قواعد بازی را، که بر بهروزی آنان تاثیر شدیدی داشت، مؤثراً تعیین کنند.

## جهان دوم

اتحاد شوروی و متحدان سوسیالیست اش در اروپای شرقی - بیشتر بخاطر گزینش خودشان - خارج از حلقه تصمیم‌گیری بودند. در ایام جنگ جهانی دوم برنامه ریزان غربی پیش‌بینی مشارکت شوروی را در سیستم اقتصادی بین‌المللی بعد از جنگ کردند، درست همانگونه که بطور اساسی همکاری شوروی را در حفظ نظم سیاسی بعد از جنگ در نظر گرفتند. اما اشتیاق جهت برقراری پیوند اقتصادی نزدیکتر بین شرق و غرب با پایان جنگ نیز از میان رفت. ۱۹۴۷ سالی حساس بود، چون رئیس‌جمهور ترومن بنحو مؤثری ایالات متحده را متعهد بیک استراتژی سیاست خارجی ضد کمونیستی ساخت و وزیر امور خارجه جرج مارشال ایالات متحده را به کمک جهت بهبود اقتصادی اروپا وادار نمود. اگرچه سیاست‌گذاران آمریکایی احتمال شرکت اتحاد شوروی در طرح مارشال را در نظر داشتند، اما بیشتر بحث‌های کنگره پیرامون طرح مارشال در قالب شرایط تهاجم کمونیسم بود - شعارهایی که مسلماً برنامه بهبود اقتصادی توسط سیاست‌گذاران شوروی را مقبول نمی‌داشت. علاوه بر آن، رهبران شوروی مصمم بودند که سیاست اقتصادی خودکفائی را دنبال کنند که هر گونه بستگی به سایر کشورها را از میان بردارد. از این‌قرار آنها پیشنهاد کمک آمریکا را رد کردند. همچنین امتناع ورزیدند از اینکه به لهستان و چکسلواکی - که بهر دویشان کمک طرح مارشال پیشنهاد شده بود - اجازه قبول آن را بدهند. بعد از آن شرق و غرب ضرورتاً نظام‌های اقتصادی جداگانه‌ای را توسعه دادند که هر کدام دیگری را از خود می‌راند.

در مغایرت شدید با دستورات لیبرالی (یعنی برتری بازار) که نسبت به دیگران بکار می‌رفت، ایالات متحده اینک از تجارت به عنوان اسلحه جنگ سرد استفاده کرد. در ۱۹۵۱، در بحبوحه جنگ کره، کنگره شرط دولت کاملهٔ الواددر مورد تعرفه‌ها را نسبت به کشورهای کمونیست حذف کرد. مقررات دیگری که بدنبالش آمد، هدفش محدود ساختن دسترسی آنها به صادرات، کمک و اعتبارات بازرگانی آمریکا بود. ایالات متحده بویژه نسبت به تجارت در مورد کالاهای استراتژیک حساس بود، اقلامی که می‌توانست توانائیهای نظامی شوروی را افزایش



داده و امنیت غرب را تهدید نماید. آمریکا بنابراین بسوی تحریم فروش به اتحاد شوروی و متحدانش گام برداشت. همچنین بانی کمیته هماهنگی (CoCom) به عنوان مکانیسمی چند جانبه جهت تشویق و ترغیب سایر کشورهای غربی برای الحاق به این اقدام گردید. از اینقرار جنگ اقتصادی همراه با خصومت نظامی بصورت یک عنصر اساسی جنگ سرد درآمد.

### تنگنای سلطه

از لحاظ داخلی، چهار قانون اصلی (آنطور که اصلاح شده) رهیافت ایالات متحده را نسبت به مسائل تجارت بین المللی و مذاکرات چند جانبه ناشی از آنها تعیین کرده است: (۱) قانون موافقتنامه های تجارت معامله به مثل ۱۹۳۴؛ (۲) قانون توسعه تجاری ۱۹۶۲؛ (۳) قانون تجارت ۱۹۷۴؛ و (۴) قانون رقابت و تجارت عمومی ۱۹۸۸. با این قوانین کنگره به رئیس جمهور اختیار داد تا در مذاکرات بین المللی راجع به مسائل تجاری شرکت نماید، اغلب با تفویض اختیار ویژه برای پانین آوردن موانع تعرفه ای در صورتیکه سایر کشورها نیز چنین نمایند. قانون توسعه تجاری ۱۹۶۲ و قانون تجارت ۱۹۷۴ زمینه را برای دور گفتگوهای کندی و توکیو به ترتیب فراهم کردند. قانون دیگری، قانون موافقتنامه های تجاری ۱۹۷۹، قواعد مورد توافق طی دور گفتگوهای توکیو را به اجرا در آورد. قانون عمومی ۱۹۸۸ در حالیکه دور اروگوئه هنوز جریان داشت به تصویب رسید، ولی قانون مذکور حاوی مقرراتی مربوط به شیوه انجام مذاکرات و شامل شیوههای سریع برای آگاهی کنگره از موافقتنامه های مورد نظر بود (دوازده).

نقطه اوج نهضت لیبرالیزه کردن تجارت با انجام دور مذاکرات کندی در نیمه سالهای ۱۹۶۰ حاصل آمد. که از قانون توسعه تجاری ۱۹۶۲ مایه گرفت و رشد یافت. شعارها پیرامون تصویب قانون، سرانجام لیبرالیزه کردن تجارت را زیر چتر امنیت ملی برد. و خود قانون به عنوان اسلحه ای مهم در تلاش جنگ سرد با کمونیسم شوروی توصیف گردید. معذک، تصویب آن قانون تا حدی بخاطر نگرانی جهت حفظ بازارهای صادرات آمریکا در برابر رقابت رو به ازدیاد اقتصادی جامعه اقتصادی اروپا (EEC) بود، بویژه به رئیس جمهور اختیار وسیعی جهت مذاکره راجع به نرخهای تعرفه با اعضای جامعه اقتصادی اروپا می داد.

امروز، همانند قسمت اعظم ربع قرن گذشته، EEC (که بعداً بنام جامعه اروپا [EC] اتحادیه اروپا [EU] نامیده می شود) با کانادا به عنوان طرفهای تجاری اصلی کشور، رقابت می کنند. هر یک بطور تقریبی ۲۰ درصد مبادلات تجاری ایالات متحده را در دست دارند. (صادرات با اضافه واردات) که مبلغ مورد رقابت بین آنها جمعاً ۴۶۰ بیلیون دلار در ۱۹۹۳ بود (نگاه کنید به نمودار ۳-۷). نسبت های مشابهی نیز در سرمایه گذاریهای خارجی ایالات متحده

مشهود است. از سرمایه‌گذاری مستقیم کشور در خارج در ۱۹۹۲، ۷۳ درصد در کشورهای صنعتی بود، جامعه اروپا میزان ۵۷ درصد را گرفت و بعد از آن کانادا با ۱۹ درصد قرار داشت (شول، لوه، و بارگاس<sup>۱</sup> ۱۹۹۳، ۵۱)

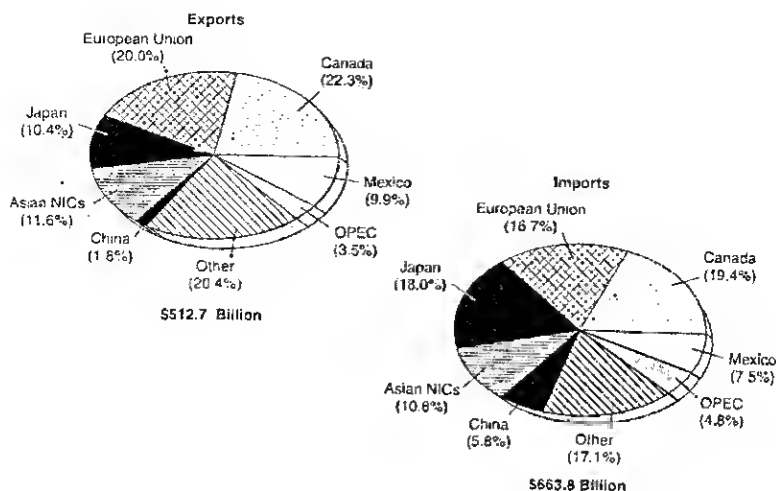
تحولات در اروپا مدتهاست که در سیاست اقتصادی خارجی آمریکا جای مهمی را بخود اختصاص داده است، بهمان نسبت نیز در سیاست امنیت ملی، اما در حالیکه ایالات متحده رسماً از کوششهای اروپا جهت ایجاد یک اتحادیه اقتصادی جامع و یکپارچه حمایت کرده است، روابط بین دو قاره همیشه هموار نبوده است، چون شیطان در جزئیات وارد می‌شود. مسائل کشاورزی بالخصوص موجب رنجش بوده است.

پیشرفت حاصل در جریان دور گفتگوهای کندی در خصوص تعرفه‌های صنعتی، به نقطه‌ای رسید که تا ۱۹۷۵، وقتی که دور توکیو آغاز گردید، ایالات متحده و جامعه اروپا نرخهای تعرفه در مورد محصولات صنعتی را تا میانگین ۹ درصد کاهش داده بودند. ولی پیشرفت اندکی در خصوص مساله مهم محصولات کشاورزی بدست آمد. اگرچه تجارت افلام کشاورزی به مبرانی پایین‌تر از حد پیش بینی اولیه گات که ابتدائاً برآورد شده بود تنزل یافته است، اما برای ایالات متحده بصورت موضوعی با اهمیت رو به افزایش درآمد. چالش فوری توسط سیاست مشترک کشاورزی جامعه اقتصادی اروپا (CAP)<sup>۲</sup> بعمل آمد. CAP که در ۱۹۶۶ تشکیل شد، تعرفه‌ای حمایتی به منظور حفظ مصنوعی بهای بالای محصولات کشاورزی اروپا از لحاظ سیاسی مورد قبول بود. تعرفه مذکور مانع از صادرات کشاورزی آمریکا به منطقه می‌گردید، عدم پیشرفت و سپس عدم توافقات درباره این مساله باعث بروز تردید مبنای سیاست‌گذاران آمریکائی درباره درستی سیاستهای ترویج اقتصادی حمایتی شد که از آن دیگران منفعت می‌شوند.

اختیار رئیس‌جمهور که درباره موضوعات تجاری بموجب قانون توسعه تجارت مذاکره نماید با خاتمه دور گفتگوهای کندی منقضی گردید. در سالهای بعد از آن، روسای جمهور جانسون و نیکسون تقلای زیاد و اقدام جدال برانگیز مجددی علیه نیروهای حمایت‌گرای داخلی نمودند که قدرت زیادی می‌یافتند و خواستار محدودیتهای تجاری از سوی کنگره بودند (نگاه کنید به لوه ۱۹۹۳).

<sup>۱</sup> Scholl, Lowe & Bargas

<sup>۲</sup> Common Agricultural Policy



### نمودار ۷-۳ الگوهای تجاری ایالات متحده ۱۹۹۴

منبع: مستخذ از وزارت بازرگانی ایالات متحده، تجارت بین المللی آمریکا در کالاها و خدمات، تکمله -

۹۰۰، دسامبر ۱۹۹۴، ۱۲-۸

موضع پر هیاهوی دولت نیکسون در خصوص مسائل پولی بین المللی - که نظام برتون وودز را خاتمه داد - به مسائل تجاری نیز سرایت کرد، در همان حالی که شکست نظام نرخهای ثابت تسعیر بخودی خود، پیشرفت در حل آنها را کند می کرد.

زمانی که دور توکیو در ۱۹۷۵ آغاز شد، مذاکره کنندگان تجاری خودشان را در فضائی کاملاً متفاوت نسبت به اجلاسات قبلی گات یافتند، حجم تجارت در سراسر جهان به اضعاف افزایش یافته بود، بهم بستگی اقتصادی میان قدرتهای صنعتی برجسته جهان به سطوح بی سابقه ای رسیده بود، تعرفه ها دیگر موانع عمده در برابر تجارت نبودند، و ایالات متحده دیگر یک غول اقتصادی قدرتمند نبود. در این محیط نو، کاستن از موانع برای جریان آزاد محصولات کشاورزی و رتق و فتق موانع غیر تعرفه ای نسبت به تجارت تاکید روز افزونی پیدا کرد.

توفیق اندکی در خصوص NTB ها حاصل گردید، چون شش موافقتنامه جدید (کدها) بدست آمد که مخارج حکومت، موانع فنی نسبت به تجارت، سوبسیدها و عوارض خنثی کننده [جبران کننده]، ارزیابی گمرکی، گواهی های وارداتی، و مقررات ضد دامپینگ را تنظیم می کرد (نگاه کنید به لور ۱۹۹۳). بهر حال، پیشرفتی در خصوص امور کشاورزی حاصل نیامد. این

قصور، «احتمالاً بیشتر از هر عامل واحد دیگری... کمک به فرسایش و از میان رفتن جامعیت و اعتبار نظام تجارتی کرد» (لوو ۱۹۹۳؛ همچنین نگاه کنید به گراهام ۱۹۷۹؛ کراسنر ۱۹۷۹). از این روی، در سالهای بین خاتمه دور توکیو و آغاز دوراروگوئه، مقررات گات بطور روز افزونی نامرتبط در اقدامات دولتها بنظر می رسید، و حمایت گرایی، علیرغم اصل عدم تبعیض شیوع بسیار یافت. نگرانی عمده، چالش آشکاری از جانب کشورهای در حال رشدی بود که از لحاظ اقتصادی توسعه بیشتری یافته بودند.

### چالش از سوی جهان سوم

همانطور که قبلاً خاطر نشان شد، نظامهای پولی بین المللی و تجارت چند جانبه بعد از جنگ در درجه اول تحت حمایت کشورهای صنعتی غرب نمو یافت، که منافع و اهدافشان را بهتر تامین میکرد - کشورهای در حال رشد در حاشیه و عمدتاً خارج از حلقه ممتازین بودند، و بسیاری ساختار موجود اقتصادی بین المللی را باعث وضع ناگوارشان می دانستند چالش آنها بخصوص بلافاصله بعد از نخستین شوک نفتی اوپک، شدید بود.

طی سالهای ۱۹۵۰ کشورهای در حال رشد به تشکیل موضعی واحد در قبال ابر قدرتها پرداختند. و بمنظور ملاحظه مشکلات و نیازهای مخصوصشان در چهارچوب ساختار اقتصادی جهانی اعمال فشار کردند، ولی تا دهه ۱۹۶۰ این کوششها نتایج خاصی بوجود نیاورد. با اغتنام از تعداد رو به ازدیادشان در ملل متحد، کشورهای در حال رشد در تشکیل کنفرانس ملل متحد درباره تجارت و توسعه (UNCTAD) در سال ۱۹۶۴ توفیق داشتند. گروه ۷۷ (G.77) در آن زمان به عنوان ائتلافی از کشورهای فقیر دنیا برای کسب امتیازات از دنیای ثروتمند تشکیل شد. آنکداد بعدتر بصورت یک سازمان دائمی درآمد که مدافع منافع گروه ۷۷ می باشد، تعداد اعضایش بیش از یکصد کشور و مشخصه کنفرانسهایش ایراد برخی از شعارهای تند و تیز راجع به اختلافات بسیار قدیمی دنیای شمال و دنیای جنوب می باشد.

پیروزی عمده بعدی گروه ۷۷ با ششمین اجلاس ویژه مجمع عمومی ملل متحد در ۱۹۷۴ حاصل آمد، موقعیکه گروه از برتری تعدادش جهت تصویب اعلامیه راجع به ایجاد نظم نوین اقتصادی بین المللی (NIEO) استفاده کرد. با الهام از فشار اوپک برای افزایش قیمتها، گروه بر این باور بود که «قدرت مواد اولیه» به جهان سوم توان سیاسی لازم را برای چالش شمال صنعتی می بخشد. کشورهای در حال رشد تاکید بسیار بر توسعه اقتصادی سریعتر، افزایش انتقال منابع از جهان صنعتی به کشورهای در حال رشد، و توزیع مطلوبتر منافع اقتصادی جهانی داشتند - نهادهای تر از همه گروه ۷۷ خواهان اصلاح و تغییر اساسی قواعد و

ساختارهای سازمانی حاکم بر جریان فرا ملیتی کالاها، خدمات سرمایه و تکنولوژی بود. به عبارت ساده تر، نظام نوین اقتصادی بین المللی خواستار تغییر رژیم بود، تجدید نظری بر قواعد، هنجارها، و آئین های کار **نظم لیبرال اقتصادی بین المللی** که بیشتر در خدمت منافع جنوب باشد تا شمال (کراسنر ۱۹۸۵).

خواسته جهان سوم برای تغییر رژیم برخاسته از این باور بود که ساختار اقتصاد سیاسی جهان وضع ناگوار کشورهای در حال رشد را همیشگی می سازد. نهادهای اقتصادی بین المللی، مانند IMF و گات بطور گسترده ای به عنوان نهادهائی «عمیقاً تبعیض آمیز علیه کشورهای در حال رشد در توزیع جهانی درآمد و نفوذشان» تلقی می شوند (هانسن ۱۹۸۰). این استنباط - در آن زمان و اکنون - بواسطه میراث استثمار استعماری، تحکیم می شد به سبب تداوم فقر و محرومیت در کشورهای دنیای جنوب، که دنیای شمال چیزی از آن نشنیده بود، و اعتقادی که نجات از بسیاری گرفتاریهای اقتصادی و مسائل وابسته سیاسی جنوب می تواند فقط از تغییرات در سیاستهای شمال حاصل آید که مسئولیت رفع شرایط جاری و ابزار تصحیح آن، تصور میشد (میشود) که در دست آنها قرار دارد.

دنیای شمال - چه آنوقت و چه اکنون - این نظرات را رد کرد. پذیرش آنها بمنزله این بود که کنترل بر نهادهای اصلی بین المللی رها شود و یک توزیع مجدد اساسی از منابع جهانی صورت پذیرد - دو توقع غیر محتمل. در عوض، شمال سبب پریشانی اقتصادی جنوب را در نظامهای داخلی خود کشورهای در حال رشد تشخیص داد (نگاه کنید برای مثال بیسل<sup>۱</sup> ۱۹۹۰). از اینروی پیشنهادات تغییر جدی نهادهای موجود اقتصادی بین المللی، و همچنین عناصر معتدلتر برنامه پیشنهادی طی سالهای ۱۹۷۰ و اوائل سالهای ۱۹۸۰ با مقاومت و عدم قبول مواجه گردید. ایالات متحده بخصوص سرسخت بود، چون دولت ریگان به جهان سوم در درجه نخست از دیدگاه نقش ممتازش در منازعه شرق و غرب می نگریست و به آن جنبه از اهداف جنوبیها مربوط به تطور نظم لیبرال اقتصاد بین المللی علاقه اندکی نشان می داد.

چون نیروی متحد کننده قدرت مواد اولیه کاهش یافت و کشورهای مختلف به شیوههای گوناگون تحت تأثیر تغییر اوضاع اقتصاد سالهای ۱۹۸۰ واقع شدند، شکافهای پنهان در داخل گروه ۷۷ بیشتر آشکار گردید. در نتیجه، جهان سوم دیگر به عنوان یک گروه واحد سخن نگفت. تفاوتها بین کشورهای در حال رشد پیشرفته تر (شامل گروه کوچکی از صادرکنندگان سریع رشد کالاهای ساخته شده، معروف به کشورهای تازه صنعتی شده [NICs] و آنهائیکه کمتر وضع خوبی داشتند (بخصوص کمترین توسعه یافته ها در میان

<sup>۱</sup> Bissell

کشورهای کمتر توسعه یافته - که گاهی بنام جهان چهارم خوانده می‌شوند) بویژه بصورت آشکاری ابراز گردید. سایرین در میان کشورهای توسعه یافته‌تر در حال رشد، بخصوص در آمریکای لاتین بخاطر بحران بدهی شدیدترین ضربه را دیدند. این فشارها بر تقسیم گروه ۷۷ بین گروه‌های رقیب موثر بود تا اینکه آنها را حول یک موضوع مشترک متحد سازد.

عزم جهان سوم جهت جایگزین کردن LIEO با یک نظام نوین اقتصادی بین المللی اینک چیزی بیشتر از یک پاورقی در تاریخ مبارزه مداوم بین دنیای ثروتمندان و ملتهای فقیر نیست (نگاه کنید به روت استاین<sup>۱</sup> ۱۹۹۸). هنوز بسیاری از مسائل مطروحه موضوعیت خود را حفظ کرده‌اند. موضوع محوری در میان آنها نقش دولت در مدیریت معاملات اقتصادی بین المللی است. در حالیکه LIEO متکی بر فرضیه مداخله محدود حکومت است، ناسیونالیستهای اقتصادی یا مرکانتالیستها، برای دولت نقش بسیار فعال و مداخله جویانه‌تری در ایجاد رفاه اقتصادی ملی قائل هستند. «درجهانی از دولتهای رقیب» اقتصاد دان سیاسی رابرت گیل پین<sup>۲</sup> (۱۹۸۷) می‌نویسد، «به نظر ناسیونالیست‌ها سود نسبی مهم‌تر از سود متقابل است. از این‌روی کشورها دائماً در پی آن هستند که قواعد یا رژیمهای حاکم بر روابط اقتصادی بین المللی را به نحوی تغییر دهند که خودشان به میزان نامتناسبی در مقایسه با دیگر قدرتهای اقتصادی منتفع شوند» واضح است که این دیدگاه کماکان میان بسیاری از کشورهای جهان جنوب جذابیت دارد، حتی در زمانی که «خصوصی سازی» و بازگشت به مکانیسم بازار بجای شرکتهای دولتی، مشخصه روندهای اخیر داخلی است. علاوه بر آن، تنش بین لیبرالیسم و مرکانتالیسم نیز نسبت به موضوعاتی که موجب بقای رژیم تجارت بین المللی است وجود دارد - شامل مواردیکه مربوط به سیاست اقتصادی خارجی ایالات متحده نسبت به کشورهای در حال رشد می‌شود. ما برخی از مسائل مربوط به اقلام اولیه محصولات ساخته شده را در اینجا بررسی کرده و سپس به موضوعات مربوطه بر می‌گردیم. هنگامیکه به بررسی «تجارت عادلانه» به عنوان چالشی نسبت به تجارت آزاد می‌پردازیم.

### روابط شمال و جنوب و نقش ایالات متحده

مسائل مربوط به تجارت در محور اختلاف بین دنیای شمال و دنیای جنوب قرار دارد. ساختار روابط تجاری طی عصر امپریالیسم نمو یافت، زمانیکه سرزمینهای مستعمره بخاطر منافع متصوره برای استعمارگران تصرف شدند. و این کرارا بدان معنی بود که مستعمرات منابع

<sup>۱</sup> Rothstein

<sup>۲</sup> Robert Gilpin

محصولات اولیه بودند - مانند محصولات کشاورزی و منابع معدنی - و بازارهایی برای کالاهای ساخته شده در کشور مادر. تا حد شگفت انگیزی الگوهای تجارت گذشته استعماری حتی بعد از اضمحلال رسمی امپراتوریهای استعماری اروپا ادامه یافت. در پی دومین شوک نفتی در ۱۹۸۰، برای مثال، ۸۰ درصد صادرات کشورهای در حال رشد بشکل محصولات اولیه و سوخت و فقط ۲۰ درصد محصولات ساخته شده بودند (لوئیس و کالاب<sup>۱</sup>، ۱۹۸۱، ۲۴۸). از آن زمان بستگی جهانی به نفت اوپک کاسته شده است، در حالیکه سایر کشورها در دنیای جنوب، و قابل ذکرتر از همه آسیای شرقی تبدیل به صادر کنندگان مهم محصولات ساخته شده گشته اند. ولسی هنوز دیگران، بخصوص کشورهای آفریقائی، وابستگی سنگینی به صادرات محصولات اولیه و به واردات اغلب کالاهای ساخته شده مورد نیاز دارند. از اینرو شرایط داد و ستد دنیای شمال و جنوب با یکدیگر، بخصوص برای کشورهای در حال رشد مهم می باشد.

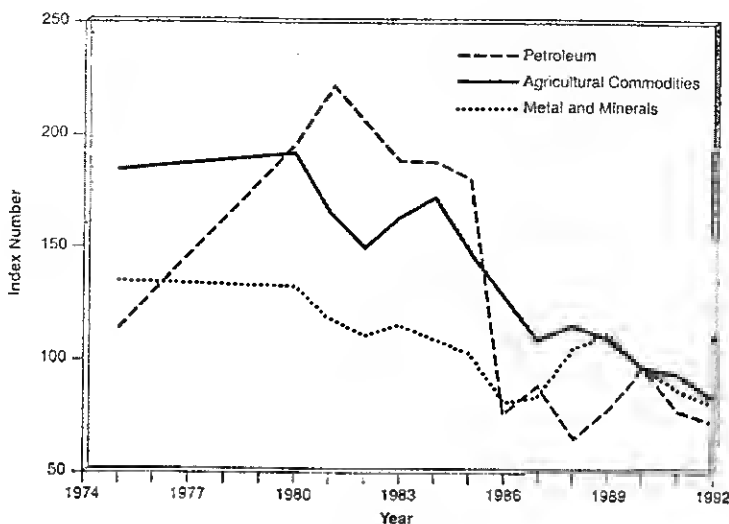
**محصولات اولیه** یکی از عناصر اصلی در تلاشهای کشورهای در حال رشد برای تجدید ساختار LIEO است که مدعی بودند مشکلات شرایط تجاری آنها ناشی از بستگی شان به دامنه محدود و تنگی از صادرات محصولات اولیه است. (شرایط تجاری یک مفهوم فنی است که اشاره دارد به سهم قیمتهای صادرات نسبت به قیمتهای واردات) بسیاری معتقدند که قیمتهایی که کشورهای جهان سوم برای صادراتشان دریافت می دارند بطور نامنظم در کوتاه مدت تغییر می کند و در دراز مدت بطوری منظم رو به کاهش دارد، در حالیکه قیمتهای کالاهای ساخته شده که آنها وارد می کنند مرتباً رو به افزایش است.

خصوصیات ساختاری نظم اقتصادی بین المللی از جمله علل اظهار شده راجع به شرایط رو به زوال تجاری هستند. قسمت اعظم دنیای جنوب شدیداً وابسته به شمال باقی می ماند، نه فقط برای کالاهای ساخته شده بلکه همچنین برای تکنولوژی (نگاه کنید به هید ۱۹۸۹). پیچیدگی و تجهیز تکنولوژیک بیشتر شمال سبب می شود که منابع طبیعی به سوی بازارهایی بروند که می توانند با کارائی بهتر آنها را بصورت کالاهای ساخته شده در آورند. در این نظام کسانی که پول بیشتر دارند درباره قیمتها تصمیم می گیرند، لذا کشورهای دنیای جنوب خود را از تصمیم گیری در مورد شرایط تجاری برای تولیداتشان ناتوان می بینند.

تردیدی نیست که صادرات تولیدات اولیه کشورهای در حال رشد تحت نوسان شدید قیمتهاست. همانطور که نمودار ۴-۷ نشان می دهد. بهر حال، خواه چنین نوساناتی ناشی از زوال دراز مدت ساختاری شرایط تجاری باشد که کشورهای در حال رشد با آن مواجه هستند یا از اختلالات کوتاه مدت مربوط به تغییرات در چرخه تجارت، مساله بین تحلیلگران مورد

<sup>۱</sup> Lewis & Kallab

اختلاف است. ترکیب متغیر بهای کالاهای ساخته شده نیز مهم است. در ۱۹۸۵ و بار دیگر ۱۹۸۸، برای مثال، بهای افلام غیر نفتی بناگهان افزایش سریعی یافت، ولی با این حال به سطحی که قبلاً در دهه گذشته داشت، نرسید. این احتمالاً نشانه آنست که اقتصاد صنعتی دنیای شمال بطور روز افزونی از اقتصاد محصولات اولیه دنیای جنوب جدائی گرفته است (دراکر<sup>۱</sup> ۱۹۹۴). با این همه، سیاست‌هایی که رهبران سیاسی دنبال می‌کنند، تحت تاثیر برداشتها و بهم چنین واقعیات عینی می‌باشند. علاوه بر آن، نوسان در بهای محصولات اولیه خواه بواسطه نیروهای چرخه ای باشد خواه، بخاطر نیروهای که ریشه عمیقتری دارند، باعث ایجاد مشکلات جدی تعدیل ساختاری در میان کشورهای تولید کننده و صادر کننده محصولات اولیه می‌گردند، در حالیکه تنزل عادی در قیمتها بار سنگین این کشورها را که همراه با بدهی‌های خارجی می‌باشد، سخت تر می‌کند.



#### نمودار ۴-۷: قیمت‌های محصولات اولیه ۱۹۹۲-۱۹۷۰

یادآوری: قیمت‌های واقعی، قیمت‌های میانگین سالانه به دلار است، بدون محاسبه تورم بواسطه تغییرات سالانه در فهرست ارزش واحد ساخته شده (MUV)، سنجش بهای صادرات کشورهای صنعتی به کشورهای در حال رشد. قیمتها برای محصولات اولیه غیر نفتی مبتنی بر سیدی از سی و سه قلم مواد اولیه است.



منبع: گرفته شده از منابع جهانی ۹۵-۱۹۹۴ (نیویورک: انتشارات دانشگاه اکسفورد برای بانک جهانی،

۱۹۹۴) ص ۲۶۲

با توجه به شرایط مذکور در فوق، تنوع بخشیدن به صنایع صادراتی به صورت هدف مرجح بسیاری از کشورهای در حال رشد درآمد بجای اینکه متکی به چند محصول اولیه باقی بمانند. در همین زمان، آنها در پی یافتن ابزار برای تضمین قیمتهای ثابت و جبران کننده برای اقلام اولیه بودند که مانند گذشته صادر می کردند. این هدف برنامه جامع برای اقلام اولیه<sup>۱</sup> بود که توسط گروه ۷۷ به عنوان عنصر اصلی خواسته شان در جهت یک نظم نوین اقتصادی بین المللی تلقی می گردید (نگاه کنید به فین لای سون و زاکر<sup>۲</sup> ۱۹۹۸). همانطور که در ابتدا مورد نظر بود، برنامه در پی ثبات بخشیدن به بهای اقلام اولیه بود از طریق صندوق مشترکی که توسط کشورهای صادر کننده و مصرف کننده حمایت شده و توسط یک سازمان بین المللی اداره گردد. عاقبت الامر در ۱۹۷۹ راجع به طرحی بسیار کمتر جاه طلبانه توافق گردید، ولی یک دهه دیگر بطول انجامید تا اینکه تعداد لازم تصویبات صورت گیرد تا صندوق وارد مرحله اجرا و ثمر گردد. با وجود این، بعضی از بازیگران عمده، مهمتر از همه ایالات متحده، در میان تصویب کنندگان نبودند. از اینرو آنچه زمانی به عنوان یک رهیافت انقلابی جهت حل مشکلات اصلی بسیاری از کشورهای در حال رشد مورد تحسین و تمجید قرار گرفته بود امکان تحقق نیافت. در همین حال، مخصصه کشورهای دنیای جنوب که شدیداً وابسته به صادرات اقلام اولیه بودند ادامه یافته است.

نفت: زوال قدرت ناشی از اقلام اولیه دنیای جنوب در هیچ جا واضعتر از مورد نفت نیست. همانطور که قبلاً خاطر نشان شد، بهای جهانی نفت در سالهای ۱۹۸۰ رو به سقوط نهاد چون اقدامات ذخیره سازی، پس رفت اقتصادی، توجه به منابع ثانوی انرژی، و تولید بیش از حد نفت، توانائی اوپک جهت حفظ انحصار تعیین قیمتها را برای منابع خودش رو به زوال برد. مرکزیت خود اوپک از میان رفت چون کاهش تقاضا برای نفت همراه گردید با کشف منابع نفت در الاسکا، دریای شمال، و سایر جاهای دیگر که بستگی به کارتل نفت را کم کرد. معذک هنوز قسمت اعظم جهان در برابر اختلال و قطع عرضه نفت وارداتی از منطقه خلیج فارس که از لحاظ سیاسی حساس می باشد آسیب پذیر باقی مانده است. ایالات متحده حساسیت خودش را در این خصوص مورد تاکید قرار داد هنگامیکه، در ۱۹۸۷، تصمیم بحث انگیز خودش را جهت اسکورت نفتکش های کویتی از طریق تنگه خطرناک هرمز گرفت، جائیکه نفتکشها بصورت

<sup>1</sup> Integrated Programme for Commodities

<sup>2</sup> Finlayson & Zacher

هدف عادی در جنگ بین ایران و عراق قرار گرفته بودند. البته حتی بسیار حساس تر از این ترسیم "مرز روی شن" جورج بوش بود که در پی تهاجم عراق به کویت در ۱۹۹۰ کشیده شد. بوش بطور خاصی ذکری از دسترسی به نفت خاورمیانه به عنوان علتی برای واکنش نظامی اش نکرد، ولی خیلی کم بودند کسانی که در مورد درستی آن تردید داشته باشند. علاوه بر آن، نفت در تفکر صدام حسین نقش برجسته ای داشت. اگر صدام حسین می توانست منابع نفت کویت را به نفت عراق اضافه نماید، دارای نفوذی غالب بر سیاستهای قیمت گذاری و تولید اوپک می گردید - و اشتباهی سیری ناپذیرش را برای کسب سلطه بر جهان عرب برآورده می ساخت.

امروز سیاست نفت، برخی از عناصر تداوم با گذشته را پذیرفته است و نیز عناصر دیگری را که شدیداً متفاوت از دو دهه گذشته می باشند. مثلاً، تلاقی ملاحظات امنیتی و اقتصادی، اگرچه با تفاوت رنگ و لعاب اندکی، کماکان باقی می ماند.

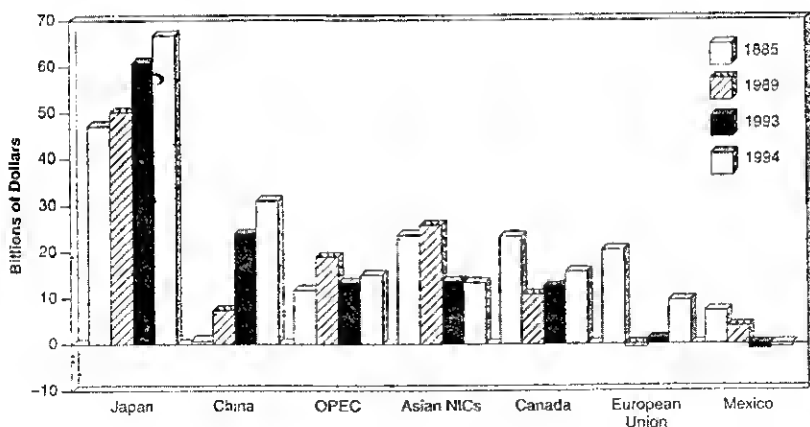
با اضمحلال کمونیسم، مسائل امنیتی جهانی که اهمیت بسیار بالایی داشت اینک کم رنگ شده است. بهرحال مسائل امنیتی منطقه‌ای بقوت خود باقی است. جهان اینک باز می گردد به اتکای به نفت خاورمیانه، جاتیکه تجدطلبی و تجدید حیات اسلام در منازعه با یکدیگرند. علاوه بر آن رابطه سنتی نفت با دیگر مسائل جهانی موجود است. این امر با گذار روسیه به بازار آزاد و رشد اقتصادی آسیا عجین می باشد. ایالات متحده بار دیگر در مسیر واردات بیشتر نفت است، که بدان معنی است که سیاست خارجی اش کماکان با حساسیت بسیار نسبت به تحولات در کشورهای صادر کننده نفت باقی خواهد ماند. (استانیسلاو ویرگین<sup>۱</sup> ۱۹۹۳ - ۸۲).

عناصر دیگری بوضوح تمایز بین سالهای ۱۹۹۰ از سالهای ۱۹۷۰ را وقتیکه "ناسیونالیسم نفتی" در اوج خود بود، مشخص می کنند. جوزف استانیسلاو و دانیل یرگین کارشناسان انرژی خاطر نشان میسازند (۱۹۹۳) "آن دوره ای بود که اقتصاد جهانی وابسته به اظهار نظرات وزیران نفت در تالارهای جلسات اوپک بود و موقعیکه اشتباهات دوران استعمار قرار بود، جبران گردد" "امروز اقتصاد بر سیاست تفوق می یابد همچنانکه بسیاری کشورهای صادر کننده به شرکتهای بین المللی نفت علاقه نشان می دهند که زمانی از آنها اجتناب می ورزیدند." آن وقت، چیزی ممکن نبود در خاورمیانه اتفاق بیفتد بدون اینکه اثراتی بر جنگ سرد نداشته باشد. اکنون، جمهوریهای سابق اتحاد شوروی خودشان متمایلانه هدفهای اکتشاف نفتی توسط شرکتهای بزرگ چند ملیتی نفتی هستند. آن وقت، دست یافتن به امنیت انرژی یک انگیزه اولیه بود، اکنون سازگار ساختن مصرف انرژی با حفظ محیط زیست امری اجباری است.

نفت کماکان یک ماده اولیه حساس و مهم باقی می ماند. از اینرو تبعات استراتژیک بر اقتصاد سیاسی جهان خواهد داشت (نگاه کنید لی بر<sup>۱</sup> ۱۹۹۲، شلزینگر ۱۹۹۰). ایالات متحده به عنوان بزرگترین مصرف کننده نفت جهان، نیز سهم عمده ای در تحولات اقتصادی و سیاسی خواهد داشت که بر امکان دسترسی اش به این منبع حیاتی اثر می گذارد. درست روشن نیست که آیا صادرکنندگان نفت از لحاظ سیاسی یا اقتصادی از وضعیت در حال ظهور منتفع خواهند شد. با گذشت هم ناسیونالیسم نفتی و هم قدرت اقلام اولیه، تولید کنندگان نفت ممکن است - حداقل برای مدتی - همانند سایر تولید کنندگان اقلام اولیه نسبت به نوسانات قیمت کالایشان آسیب پذیر باشند. این وضعیت برای دورنمای تامین نصف و عدالت جهت کشورهای در حال رشد که زمانی آن را به عنوان عنصر کلیدی خواسته شان در ایجاد نظم نوین اقتصادی بین المللی می دانستند نشانه ناگواری است.

**مصنوعات MANUFACTURES**، در همان زمانی که شمال، گوشه‌های جنوب به منظور اصلاح بهای اقلام اولیه را سرزنش می کرد، خودش بطور روز افزونی بواسطه چالش اقتصادی روبه افزایش از جانب کشورهای تازه صنعتی شده و بهمان نسبت نیز اهمیت روبه تزاید بازارهای صادراتی در دنیای جنوب دچار آشفتگی گردید.

همانطور که قبلاً خاطر نشان شد، بالا گرفتن احساس حمایت طلبی در ایالات متحده را می توان به اوایل سالهای ۱۹۷۰ مربوط دانست، موقعی که تورم داخلی، فرسایش رقابت تجاری محصولات امریکائی در خارج از کشور را بدنبال آورد. حمایت طلبی بخاطر پس رفت اقتصادی در پی نخستین ضربه نفتی قوت گرفت و تحولات بعدی در داخل و خارج مانع از روند تعدیل ساختاری نسبت به اقتصاد متغیر جهانی گردید. در میان این تحولات، افزایش رقابت از جانب کشورهای تازه صنعتی شده، بخصوص چهار ببر آسیائی (هنگ کنگ، سنگاپور، کره جنوبی و تایوان) بود، که تا نیمه سالهای ۱۹۸۰ در میان مهمترین طرفهای تجاری ایالات متحده قرار گرفتند، و بطور قابل توجهی در مشکلات کلی کسری تجارت ایالات متحده موثر بودند (نگاه کنید به نمایه ۵-۷). توفیق اقتصادی و توانایی آنها به علت نفوذ و رخنه در بازار ایالات متحده بود. این امر سبب تقویت دیدگاه و برداشتی شد که آنها، مانند ژاپن، باعث از دست رفتن مشاغل امریکائیان و غیر صنعتی کردن اقتصاد ایالات متحده می باشند.



نمودار ۵-۷ کسر بازرگانی ایالات متحده با طرفهای اصلی تجاری، ۱۹۸۵، ۱۹۸۹، ۱۹۹۳، ۱۹۸۸

منبع: مستخذ از وزارت بازرگانی ایالات متحده، "زنوس تجارت وارداتی و صادراتی امریکا" اف تی ۹۹۰-

دسامبر ۱۹۸۵، اف تی -۲۰۰ فوریه ۱۹۹۰، اف تی -۹۰ دسامبر ۱۹۹۴

از سالهای ۱۹۶۰ با بهره گیری از امتیازات کارگر ارزان و دسترسی به تکنولوژی پیشرفته، کشورهای تازه صنعتی شده به نرخهای رشد اقتصادی شایانی در مقایسه با سایر کشورهای جهان سوم دست یافتند. به خاطر اتخاذ سیاستهای صنعتی که بر مبنای توجه به صادرات بود تا جایگزینی واردات. یک استراتژی موفق صادراتی مستلزم دسترسی به بازارهای جهان اول است، ولی هر چه بیشتر موفق باشد، بیشتر موجب تحریک احساس حمایت طلبی در کشورهای وارد کننده می گردد. از اینرو در اوائل ۱۹۸۹ ایالات متحده کشورهای تازه صنعتی شده آسیائی را از فهرست کشورهای دنیای جنوب که محق به رفتار ترجیحی تجاری بودند حذف کرد (بعدتر توصیف می شود)، که آنها را همپای و برابر با جوامع صنعتی شمال قرار داد. کمک خارجی توسعه تا مدتهای طولانی ابزاری بوده است جهت کمک به رشد اقتصادی و توسعه در دنیای جنوب، ولی "تجارت، نه کمک" خواسته همیشگی جنوبیها بوده است، چون جنوب احساس می کند که بطور سیستماتیک از دسترسی به بازارهای کشورهای توسعه یافته چه از طریق موانع تعرفه ای و چه غیر تعرفه ای محروم بوده است. ترتیبات منسوجات (MFA) MULTIFIBER ARRANGEMENT موردی کلاسیک در این خصوص است. این ترتیبات در سالهای ۱۹۵۰ بصورت مکانیسمی طرح شد جهت حمایت از تولید کنندگان

منسوجات ایالات متحده در برابر واردات از خاور دور، این طرح امروز ترتیباتی است بسیار دقیق جهت سهیم شدن در بازار، میان دهها کشور تولید کننده منسوجات که بطور موثری دسترسی دیگران را مانع می گردد. از آنجا که منسوجات از جمله ساده ترین نیم ساخته شده هاست، کشورهای دنیای جنوب که در آرزوی رشد ناشی از و مبتنی بر صادرات هستند، متمایل به صدور آن بخارج می باشند. MFA بنحوی بارز و آشکار مانعی تبعیض آمیز در راه تجارت آزاد است. در دور اروگوئه پیشنهاد شد که ترتیبات منسوجات برچیده شود، ولی نهایتاً توافق حاصله در عوض مبتنی بر حذف تدریجی آن طی دوره ای ده ساله است. تنها در آنوقت است که منسوجات و البسه بطور کامل در نظام تجارت آزاد ادغام می گردند.

بیک معنا، کشورهای در حال رشد بوضوح قربانی ندانسته بالا رفتن احساسات حمایت طلبی در جهان صنعتی می باشند، که درست و دقیقاً در زمانی روی می دهد که بسیاری در دنیای جنوب کوشش دارند که در بازار جهانی و در مورد کالاهایی که دارای منافع ویژه ای برایشان است، رقابت نمایند. ولی دنیای شمال نیز معتقد است که " کشورهای در حال رشد نظام داد و ستد را مورد تهاجم قرار داده اند، از لحاظ کمی و نیز از نظر تقاضا، که تمامیت نظام را خدشه دار می سازد آنها برای ایجاد تغییرات و اصلاحات در قواعد به شدت تلاش کرده اند تا خودشان را از هر نظم و انضباطی معاف سازند. در حالیکه در همان زمان انتظار دارند که بطور کامل از تعهدات کشورهای صنعتی سود ببرند" (لوو ۱۹۹۳).

رفتار ترجیحی تجاری ( نه دولت کامله الوداد ) نمونه ای است از معافیتی که کشورهای جهان سوم در پی آن هستند تا بر موانع موجود جهت دسترسی به بازارهای صنعتی فائق گردند. بحث بر سر این است که رفتار ترجیحی آنها را قادر می سازد که صنایع صادراتیشان را متنوع سازند به نحویکه درشرایط مساوی با صادرات کشورهای شمال قابل رقابت باشد. در واکنشی جزئی نسبت به آن تقاضا، ایالات متحده سیستم عمومی ترجیحات GENERALIZED SYSTEM OF PREFERENCES (GSP) را (بر اساس قانون تجارت ۱۹۷۴) بوجود آورد، و بدینوسیله به اغلب کشورهای صنعتی جهت حفظ نظام ترجیحات تعرفه ای غیر تبعیض آمیز و بدون معامله به مثل برای کشورها در حال رشد پیوست.

علیرغم این امتیاز آشکار، دور توکیو (که اصل عدم تبعیض را که GSP بر آن استوار بود تایید نمود) نتوانست با احساسات حمایت طلبی در دنیای شمال مقابله کند که اغلب متوجه محصولاتی بود که برخی از کشورهای در حال رشد قبلاً از امتیازات نسبی بهره مند بودند، مانند لباس، کفش، منسوجات و فولاد. در پی اصرار ایالات متحده، دور توکیو همچنین

تحول اقتصادی سیاسی جهان: فرصت‌ها و محدودیت‌ها در دنیایی با بستگی‌های متقابل/ ۳۳۵

“قید کمال”<sup>۱</sup> را گنجانید، که غرضش آن بود چون کشورهای در حال رشد به سطح بالاتری از توسعه برسند، بهره‌مندی از رفتار ویژه کمتر خواهد شد و مجبورند که بر پایه برابری با کشورهای شمال رقابت کنند. ایالات متحده با توجه به این اصل فسخ رفتار ترجیحی نسبت به کشورهای تازه صنعتی شده آسیائی را در سال ۱۹۸۹ اعمال کرد.

نظام عمومی ترجیحات GSP یک نمونه خاص از رفتار مخصوص تجاری است که کشورهای در حال رشد بخاطر وضعیت توسعه‌شان در طلب آن بوده‌اند. مفهوم کمال تدریجی منعکس‌کننده احساسات شمالی است که کشورهای در حال رشد لازمست که بجانب پذیرش تکالیف بیشتر در محدوده رژیم تجاری حرکت نمایند. در سال ۱۹۸۲، وقتیکه برنامه ریزی برای دور اروگوئه با اشتیاق آغاز شد، این اصل مورد قبول بود که کشورهای در حال رشد دیگر نباید انتظار مذاکرات جداگانه‌ای را داشته باشند. و تا زمانی که دور اروگوئه حقیقتاً آغاز گردید، بسیاری خودشان در پی آزادسازی بیشتری بودند (لووه ۱۹۹۳). در عین حال، ایالات متحده بطور مضاعفی نسبت به مفهوم “معامله به مثل” حساس شده بود که آن را برای تحقق “تجارت عادلانه” ضروری می‌دانست. آن هدف اینک مساله اصلی در سیاست تجاری اش می‌باشد.

## بار دیگر جهان دوم

انزوای اقتصادی شرق از غرب که در اوائل جنگ سرد آغاز شد برای بیش از یک دهه ادامه یافت. تا قبل از اواخر سالهای ۱۹۶۰ و اوائل سالهای ۱۹۷۰ شورویها و امریکائیها به تدریج تغییر قابل توجهی در دیدگاهشان پیرامون پیوندهای بازرگانی با “طرف دیگر” دادند. این تغییر بویژه زمانی مشهود گردید که تنش زدائی سیاست رسمی هر دو طرف جنگ سرد شد. تجارت اینک بخشی از یک رشته موافقتنامه‌های خاص پیرامون امور گسترده‌ای بود که کمک نمود به آنچه مشاور امنیت ملی نیکسون، هنری کیسینجر آن را به عنوان “دلیلی قوی در خویشتن داری متقابل”<sup>۱</sup> از جانب ابرقدرتها توصیف نمود. شورویها از جانب خودشان، توسعه و افزایش مراودات بازرگانی را به عنوان فرصتی جهت دسترسی به اعتبارات غرب و تکنولوژی لازم برای احیای اقتصاد راکد خود می‌دیدند. علاوه بر آن، واردات غله از ایالات متحده، شورویها را قادر می‌ساخت تا کمبود محصولات کشاورزی خودشان را جبران نمایند. این تضاد و مغایرت با سیاست سالهای ۱۹۵۰ بسیار بارز و آشکار بود.

نقطه اوج تنش زدائی در ۱۹۷۲ حاصل آمد، در کنفرانس سران مسکو، هنگامیکه دو خصم جنگ سرد نخستین موافقتنامه گفتگوهای محدود ساختن سلاحهای استراتژیک (سالت)

<sup>۱</sup> Graduation Clause

را پاراف کردند. سالت محققاً نقطه عطف دتانت بود، ولی تجارت افزایش یافته شرق - غرب هم بخشی از معامله بود.

در کنفرانس سران، یک کمیسیون مشترک بازرگانی تشکیل شد، که هدفش هموار ساختن راه برای اعطای وضعیت دولت کامله الوداد به اتحاد شوروی و توسعه اعتبارات مورد حمایت دولت ایالات متحده به رژیم شوروی بود. هیچیک از اینها آنگونه که پیش بینی شد، تحقق نیافت. علیرغم اعتراض رئیس جمهور فورد و وزیر امور خارجه کسینجر، کنگره اعطای وضعیت دولت کامله الوداد را مشروط به آزادسازی سیاست کمونیست ها درباره مهاجرت یهودیان ساخت. محدودیتهایی نیز بر دسترسی شوروی (و اروپای شرقی) به اعتبارات مورد حمایت حکومت آمریکا مقرر گردید. این امور پیوندهای اقتصادی را که زمانی دتانت در پی افزایش آنها بود بیشتر محدود ساخت و موجب بالا رفتن بدهی شرق به غرب گردید (نگاه کنید به استیونسون و فریه<sup>۱</sup> ۱۹۸۹). نهایتاً رهبران شوروی موافقتنامه تجاری ۱۹۷۲ را در پاسخ به آنچه از نظر آنها مداخله و تهاجم بدون دلیل در امور داخلی شوروی بود مردود شناختند.

بخطا موانع کنگره ای، تجارت شرق - غرب در نیمه دوم دهه ۱۹۷۰ را کد ماند. علاوه بر آن، تعهد دولت کارتر به مبارزه جهانی حقوق بشر اغلب منجر به حملات آمریکا به سیاستهای حقوق بشر اتحاد شوروی می گردید. تمایل رهبران شوروی برای کالاهای پیشرفته تکنولوژیک بصورت اهرمی در دست آمریکا جهت تحقق بخشیدن به هدفهای حقوق بشری قرار گرفت.

چون روابط شوروی - آمریکا رو به پس رفت گذاشت، کارتر ابزارهای اقتصادی را برای مقابله با مخارج نظامی بالای اتحاد شوروی، تجهیز نظامیش در خارج از کشور و انتقال اسلحه اش به جهان سوم، حمایتش از مداخله کوبا در آنگولا، اتیوپی، و سایر جاهای دیگر در آفریقا، و تهاجمش به افغانستان در اواخر ۱۹۷۹ به کار برد. از اینرو پیوندهای بازرگانی که یکدهه قبل بمنظور تحکیم تنش زدائی ساخته شده بود قربانی و همچنین ابزار تجدید رقابت شوروی و آمریکا گردید.

کارتر و اسلافش کوشیدند تا تجارت را به عنوان وسیله تشویق و ترغیب رهبران شوروی به میانه روی در رفتار سیاست خارجی و نیز بهبود روابط شرق و غرب بکار برند. دولت ریگان، بالعکس، تجارت را ترکیه ای می دید که می توانست برای تنبیه رهبران شوروی و اصلاح رفتار ناخواسته شان بکار رود (اسپیرو ۱۹۹۰). لذا محدودیتهایی که قبلاً بر صادرات تکنولوژی نفتی به اتحاد شوروی گذاشته شده بود سخت تر گردید. دولت همچنین در کوکوم Cocom جهت

<sup>1</sup> Stevenson & Frye

برقراری کنترل‌های شدیدتر بر صادرات کالاهای استراتژیک به اتحاد شوروی فشار وارد آورد. بهر حال بیشتر بخاطر واکنش در برابر فشارهای داخلی، دولت مناسب دید که تحریم غلات را که دولت کارتر بدنبال تهاجم افغانستان تحمیل کرده بود، بردارد.

دولت ریگان، همانند اسلافش، دریافت که متحدان ایالات متحده همیشه درخصوص چگونگی مراوده با اتحاد شوروی در زمینه اقتصادی باوی هم نظر نیستند. بسیاری از اروپائیان سیاست ایالات متحده را منافقانه می‌دیدند که از سوئی به متحدانش فشار وارد می‌آورد که تکنولوژی انرژی را به شورویها نفروشد ولی در همان حال ایالات متحده گندمش را به آنها می‌فروشد. نهایتاً اقدام توجیه‌آمیزی تدبیر گردید که ایالات متحده از موضع غیرقابل پیروزی، دست بکشد بدون اینکه باختش را معترف باشد. صحنه برای سیاست بازرگانی مناسب تری مهیا شد که تحولات در زمینه امنیتی را نیز هموار سازد که منجر به خاتمه جنگ سرد و نهایتاً تجزیه اتحاد شوروی به دولت‌های جدیدی گردید که خواستار ورود به موسسات تشکیل دهنده نظم لیبرال اقتصادی بین‌المللی باشند.

اینکه جمهوری‌های سابق اتحاد شوروی (در اصطلاح دیپلماسی بین‌المللی، FSU) و کشورهای اروپای شرقی (اقتصادهای در حال ظهور) نهایتاً در کجای نظم لیبرال اقتصادی بین‌المللی قرار خواهند گرفت، بهیچ وجه روشن نیست. اغلب بسرعت به سوی حضور و مشارکت فعال در گات و IMF، مؤسسات اصلی LIEO می‌روند، و به روسیه (بزرگترین اقتصاد این گروه) وضعیت ناظر در کلوپ نخبگان، گروه هفت (G7) اعطا شد. موانع جنگ سرد در خصوص فروش کالاهای با تکنولوژی بالا برداشته شد، و کوکوم COCOM - گروه چند جانبه‌ای که برای چندین دهه صادرات کالاهای حساس - امنیتی به کشورهای کمونیست را نظارت می‌کرد - بسته شد<sup>(سیزده)</sup>. کمک غرب، بخصوص از آلمان - برطبق برخی از معیارها بسیار سخاوتمندانه بود ولی بوضوح برای اهدافی که رهبران اتحاد شوروی سابق و کشورهای تازه استقلال یافته داشتند غیر کافی بود. دمکراتیزه کردن در چندین کشور اروپای شرقی، جائیکه مقامات کمونیست سابق به رهبری و پارلمان انتخاب شدند تکان شدیدی بود، و خصوصی‌سازی و توسعه اقتصاد بازار در هر جا مورد چالش قرار داشت. این امر بخصوص در روسیه هویدا بود، جائیکه گروههای مافیای تلاش‌های دولت برای مدرنیزه کردن نظام اقتصادی را بی‌اثر می‌کردند (هندلمان<sup>۱</sup> ۱۹۹۴). لذا وضع بلوک سابق شوروی بیشتر مشابه با وضع کشورهای در حال رشد جهان سوم است تا شبیه کشورهای صنعتی غرب که در صد امتزاج روز بروز بیشتر با اینها می‌باشد. همانند گذشته، روسیه و سایر کشورهای جهان دوم سابق در مسائل پولی و تجاری



بازیگران اصلی نیستند بلکه خاتمه جنگ سرد، به مفهوم دنیای شمال و جنوب حیاتی تازه بخشیده است.

### از تجارت آزاد تا تجارت عادلانه

از لحاظ تاریخی، ایالات متحده از خط مشی عدم مداخله حکومت در قبال مسائل تجاری حمایت کرده است، با این اعتقاد که نیروهای بازار به بهترین نحوی قادرند که ابتکارات و اقدامات شرکت‌های تجاری و گزینش‌های سرمایه‌گذاری را برانگیزند. بهر حال در ایام سال‌های ۱۹۸۰، آمریکا به این باور رسید که «صحنه بازی دگرگون شده است». این امر به منزله آن بود که بازرگانان امریکائی قادر نبودند که بر اساسی همانند دیگران رقابت نمایند - عمدتاً چون در کشورهای قاره ای اروپا، ژاپن، و کشورهای بیشتر توسعه یافته در حال رشد، حکومت‌ها نقش ناسیونالیست اقتصادی را ایفا می‌کنند، یعنی بطور معمول در اقتصادهایشان مداخله و بطور مستقیم نقش‌های توسعه‌ای و بنگاه‌های بازرگانی را انجام می‌دهند. سناتور للوید ام. بنت سن<sup>۱</sup>، یکی از مدافعان قدیمی تجارت آزاد که بعداً در دولت کلینتون وزیر خزانه داری شد، این تغییر احساسات پیرامون تجارت آزاد را هنگام بحث بر سر قانون تجارت عمومی ۱۹۸۸ چنین بیان داشت: «تصور می‌کنم که در تئوری، این تئوری جالبی است، ولی این تئوری اجرا نمی‌شود، و برای ما عمل به تجارت آزاد در دنیائی که تجارت هدایت شده توسط حکومت‌ها زیاد است بهمان اندازه خردمندانه است که در مقابله با روسها، خودمان بطور یکجانبه دست به خلع سلاح بزنیم».

نه فقط در ایالات متحده احساسات نسبت به تجارت آزاد سرعت تغییر جهت می‌داد - در یک زمان طی سال‌های ۱۹۸۰ قریب ۳۰۰ لایحه در برابر کنگره قرار داشت که متضمن پیشنهاد حمایت نسبت به تقریباً هر بخش صنعتی بود (چهارده)<sup>۲</sup> - بلکه علائم تعطیل خود سیستم تجاری مشخص بود. تا زمان دور اروگوئه که مذاکرات تجاری در ۱۹۸۶ آغاز گردید، سیستم مملو بود از موانع محدود کننده، سوبسیدها، محدودیتهای نامرئی وارداتی، استانداردها برای تولیدات داخلی که تولید کنندنده خارجی نتواند به آن استانداردها برسد، و سایر شیوه‌های تجاری غیر عادلانه که در ورای اصول گات بود (نگاه کنید همچنین به آنجاریا<sup>۲</sup> ۱۹۸۶). برای مواجهه با این محیط متغیر در داخل و خارج، ایالات متحده رشته‌ای از واکنش‌ها را تمهید نمود.

<sup>۱</sup> Lloyd M. Bentsen

<sup>۲</sup> Anjaria

### عرصه چند جانبه

قیاس ایالات متحده از یک زمین یازی ناهموار که به زیانش شیب داشت را سایر کشورها سرعت نپذیرفتند. همانطور که یک ناظر آن را بنحو طعنه آمیزی بیان داشت، "هر چه بیشتر صنایع امریکا ناکارا و عقب مانده باشند، احتمال بیشتری دارد که حکومت ایالات متحده کشورهای خارجی را برای مشکلاتش سرزنش کند" (بووارد<sup>۱</sup> ۱۹۹۱). با وجود این، سایر کشورها حساس بودند که احساسات حمایت طلبانه در ایالات متحده را محصور نمایند. از آنجا که واردات ایالات متحده رشد اقتصادی طرفهای تجارتی اش را تقویت می کرد، آنها رضایت دادند که در گفتگوهای تجارتی جدید (دور اروگوئه) نباید صرفا موضوعهای تعرفه سنتی و حمایت طلبی جدید تحت بررسی قرار گیرد. بخصوص اینکه چگونه VRS را تحت مدیریت چند جانبه درآورند - و همچنین موضوعات سنتی خارج از چهارچوب گات را که دارای حساسیت ویژه برای ایالات متحده بود بخاطر موقعیت ممتاز نسبی اش بررسی نمایند.

موضوعات جدید شامل موانع نسبت به تجارت در خدمات (برای مثال، بیمه)، حقوق مالکیت معنوی (مانند حق مولف در مورد ترم افزار کامپیوتر، موسیقی، و فیلم سینمایی)، و سرمایه گذاری ها (سهم و وثیقه‌ها) بود. کشاورزی نیز همچنان یک مساله مهم و برجسته برای ایالات متحده بود، چون رفاه اقتصاد کشاورزی امریکا نسبت به سایر بخشهای اقتصاد بیشتر از همه به صادرات بستگی داشت. "گروه کایرنس"<sup>۲</sup> ائتلافی از چهارده صادر کننده صنعتی و کشاورزی کشورهای در حال رشد که نخست در ۱۹۸۶ جهت اعمال فشار برای آزادسازی تجاری در کشاورزی تشکیل یافت، نیز خواستار اقدام ایالات متحده گردید (نگاه کنید به توسی<sup>۳</sup> ۱۹۹۲).

چون تجارت جهانی در مورد کشاورزی خارج از چهارچوب اصلی گات تحول می یافت تابع به همان نفوذهای آزادسازی تولیدات صنعتی نبود (لووو ۱۹۹۰، اسپيرو ۱۹۹۰). سیاست تجارت مواد کشاورزی بویژه امری جنجالی است زیرا عمیقا پیوند با سیاست داخلی دولتهای تولید کننده، بخصوص کشورهایی مانند ایالات متحده و برخی اعضای اتحادیه اروپا دارد، که بازار جهانی برای آنان عرصه ای جهت تولید اضافی‌شان می‌باشد. ریشه اصلی اختلافات پیرامون تجارت مواد کشاورزی، سوسیدهای عظیمی است که حکومتهای برخی از تولید کنندگان برجسته به کشاورزان‌شان می پردازند تا قابلیت رقابت آنها را در سطح بین المللی حفظ کنند. در سال ۱۹۸۶، برای مثال، جامعه اروپا بیش از ۲۰ بلیون دلار، یا بیش از دو سوم بودجه اش را

<sup>۱</sup> Bovard

<sup>۲</sup> Gairns Group

<sup>۳</sup> Tussie

صرف سوبسیدهای کشاورزی کرد. ایالات متحده قریب ۳۰ بیلیون دلار صرف برنامه های حمایت از کشاورزان کرد، بیش از درآمد خالص مزارع ایالات متحده (والیس<sup>۱</sup> ۱۹۸۶، ۲). با وجود این خواسته مورد نظر برای سوبسیدها، تغییرات اساسی ساختاری در سیستم جهانی تولید خواربار را منعکس می کند. رقبای جدید از میان تولید کنندگان دنیای جنوب برخاسته اند، و بازارهایی که بطور سنتی در اختیار تولید کنندگان شمالی بود کوچکتر شده اند زیرا ابداعات فنی و تکنولوژیک افزایش تولید کشاورزی را در کشورهای بیار آورده که سابقاً کسری و کمبود خواربار را تجربه کرده بودند.

طی دور اروگوئه، ایالات متحده مصرانه و قویاً پیشنهاد کرد که کلیه سوبسیدهای کشاورزی و برنامه حمایت تجاری از کشاورزان طی یک دهه بطور مرحله ای پایان گیرد. پیشنهادش حمایت برخی را جلب کرد ولی با مخالفت جدی از جانب جامعه اروپا (بخصوص فرانسه) مواجه شد، که پیشنهادهای مذکور را غیر واقعی می دیدند (لوو ۱۹۹۳). اختلاف بارز و شدید درباره این موضوع منجر به بن بستی در مذاکرات اروگوئه گردید، سبب شد که به نتیجه رسیدن مذاکرات به بعد از تاریخ تعیین شده اصلی در ۱۹۹۵ موکول گردد. سه سال بعد، وقتی بهر حال و نهایتاً گفتگوها به نتیجه رسید، ایالات متحده می توانست ادعا کند که تا جدی به توفیق در مسائل کشاورزی دست یافته است، چون جامعه اروپا و دیگران در مورد قواعد جدید (اما محدودی) در خصوص سوبسیدهای صادراتی، سوبسیدهای داخلی، و دسترسی به بازار توافق کردند. بعضی گروههای داخلی در ایالات متحده نگران بودند که بالا رفتن کارائی کشاورزی نهایتاً کشاورزان کوچک امریکائی را از بازار خارج خواهد ساخت. اما برای صنعت کشاورزی بطور کلی آزادسازی به عنوان امری سودآورتر جهت کشاورزان امریکائی تصور می شد تا تولید کنندگان سایر جاها به خاطر کارائی عظیم تر آمریکائیان.

همچنین انتظار می رود که آزادسازی تجارت مواد کشاورزی برای صادر کنندگان مواد کشاورزی در جهان در حال رشد، سودآور باشد چه دسترسی بیشتر به بازارهای مواد کشاورزی در کشورهای تولید کننده جهان صنعتی را تامین می کند. (برچیدن نهایی موافقتنامه منسوجات، که قبلاً خاطر نشان شد، باید همچنین برای صادر کنندگان منسوجات کشورهای در حال رشد سود آور باشد.)

انتظار می رفت این امر به نوبه خود، آنها را به گشودن بازارهایشان به روی سایر محصولات تولید شده در کشورهای صنعتی تشویق کند. کشورهای در حال رشد قبلاً قریب دو

پنجم صادرات ایالات متحده را دریافت می‌داشتند، بنحوی با اهمیت تر، آنها تقریباً ۸۰ درصد رشد صادرات ایالات متحده در سالهای اخیر را باعث بودند.

همانطور که یاد آور شد، تا زمان دوراروگوئه بسیاری از کشورهای در حال رشد در کشور خودشان آزاد سازی تجارت را آغاز کرده بودند، از اینروی آماده بودند که به نحوی کاملاً در رژیم تجارتی گات شرکت نمایند. بهر حال، در بعضی از حوزه‌ها اختلافات قدیمی شمال-جنوب مسائلی را که برای ایالات متحده حائز اهمیت بود پر رنگ تر می‌کرد (نگاه کنید به مقالات در توسی و گلوور ۱۹۹۳). حقوق مالکیت معنوی مرتبط با تجارت<sup>۱</sup> یکی از مسائل جدید در دور اروگوئه بود. ایالات متحده (و سایر کشورهای شمالی) خواستار حمایت از حقوق مولف، پاتنتها، علائم تجاری، طرحهای میکروپروسسور، رازهای تجاری، و بهمان نسبت ممنوعیت در خصوص رقابت غیر عادلانه بودند. کشورهای در حال رشد شدیداً در برابر این کوششها و همچنین مفهوم "مقررات و قواعد استاندارد شده مالکیت معنوی در سراسر جهان" مقاومت می‌کردند (بازنده) (لووو ۱۹۹۳). از اینروی پیشرفت اندکی در خصوص TRIPS حاصل شد. کوششهای ایالات متحده در خصوص اقدامات سرمایه‌گذاری مرتبط با تجارت و خدمات (بانکداری و بیمه) و تلاشهای دولت کلینتون جهت لغو محدودیتهای اروپا بر فیلمها و برنامه‌های تلویزیونی غیر اروپایی (یعنی آمریکایی) همچنین مواجه با مقاومت گسترده‌ای در جریان مذاکرات شد.

ایالات متحده امیدوار بود که در جریان دور اروگوئه، خود گات را مدرنیزه کند. موافقتنامه‌ای برای جایگزینی کردن گات با سازمان جدید تجارت جهانی World Trade organization (WTO) آن هدف را در خود گنجانیده بود. WTO در پی آنست که مقررات گات را به آن محصولات، بخشها، و شرایط تجاری که بطور کافی در حال حاضر تحت پوشش نیست توسعه دهد. سازمان جدید شیوهای حل اختلاف گات را تقویت می‌نماید با لازم الاجرا کردن رای هیات داوران به موجب قوانین داخلی کشورهای شرکت کننده (رای و نظر گات لازم الاجرا نیست) (رابکین ۱۹۹۴). همچنین کمک به از میان برداشتن مشکل "مفت سواری" از اهداف سازمان است، که فقط در اختیار دولتهای عضو خواهد بود، که عضو تمامی موافقتنامه‌های دور اروگوئه بوده، و تعهدات جهت دسترسی به بازار را معمول می‌دارند. طبق سیستم گات مفت سواری امکان‌پذیر است و قتیکه دولتها (معمولاً دولتهای کوچک) امکان انتفاع از آزادسازی تجاری را می‌یابند بدون اینکه مجبور باشند برای آزادسازی تجارت

<sup>۱</sup> (TRIPS) Trade- Related Intellectual Property Rights

خودشان کاری صورت دهند (نگاه کنید به هوف باوئر و شوت ۱۹۸۵، پرستوویتز<sup>۱</sup> ۱۹۹۳). نهایتاً، WTO حاوی برخی "اختیارات قانونگذاری" است که ضرورت انجام مذاکرات طولانی برای "توافق جامع" متضمن امتیازات چندگانه را منتفی می‌سازد، اینک به‌سبب سهولت ممکن است قواعد جاری را به همان ترتیب که در اجلاسهای قبلی مذاکرات چندجانبه صورت می‌پذیرفت، یکی یکی اصلاح کرد (رابکین ۱۹۹۴).

طرفداران WTO آن را بصورت عنصری مفید در کوششهای دولت دیدند که سودمندی تجارت آزاد را با اعمال دولتها در اقتصاد سیاسی جهان که پیچیدگی رو به تزایدی دارد، هماهنگ نگاه می‌دارد. بهر حال این سازمان بدون مخالف نبود. شیوه‌های حل اختلاف WTO، برای مثال، می‌تواند توانایی روسای جمهوری آمریکا را برای تلافی جوئی علیه اقدامات غیر عادلانه تجاری بموجب بخش ۳۰۱ قانون تجارت ۱۹۷۴ را از میان بردارد (ذیلا مورد بحث قرار می‌گیرد) (پرستوویتز ۱۹۹۳). رویهمرفته، خود عنوان سازمان جدید نشان دهنده تهدید بالقوه نسبت به اختیارات تصمیم‌گیری آمریکاست، که نارضایتی برخی از منتقدان بویژه محافظه‌کاران را برانگیخت. "رشوه‌جاذبی که جهان‌گرایان به ما می‌دهند اینست: افزایش امکان دسترسی به بازارهای جهانی - در ازای حاکمیت ملی خودمان" (نقل شده در رابکین ۱۹۹۴).

طرفداران محیط زیست - که اغلب در انتهای دیگر طیف سیاسی هستند - همچنین درباره WTO نظر مثبتی ندارند. آنها از این بیم دارند که WTO از استمرار پیروزیهای که بسختی در داخل بدست آورده‌اند بکاهد، به این بهانه که قوانین حمایت از محیط زیست، تجارت آزاد را محدود می‌سازد (شازند).

رای جنجال برانگیز گات که منع واردات ماهی تن به آمریکا- صید شده توسط کشتی‌هایی که دلفین‌های چرخ‌زننده را نیز صید می‌کنند- را غیر قانونی دانست - مشهور به قضیه "گات زیلا علیه دلفینها"<sup>۲</sup> دال بر نارضایتی آنها می‌باشد (هفند). طرفداران محیط زیست نگرانند که سازمان تجارت جهانی خصوصیت "نبخه‌گرایانه" گات (هیأت داوران منصوب می‌شوند نه انتخاب، و تصمیماتشان را پشت درهای بسته می‌گیرند) را دائمی سازد، و اینکه نظارتها در حوزه‌های وسیعی با تبعات زیست محیطی توسعه یابد و موانع غیر تعرفه‌ای که مشخصاً بمنظور حمایت از محیط زیست طرح گردید (شامل دلفین‌ها) مجاز نباشد. بطور خلاصه، آنها استدلال می‌کنند که به محیط زیست و توسعه پایدار توجهی ناکافی در اساسنامه WTO داده شده است (فرنچ ۱۹۹۳).

<sup>1</sup> Hufbauer, Schott, Low, Prestow

<sup>2</sup> Gatt Zillaversus Flipper

### یکجانبه‌گرایی متعدیانه

در همان زمانی که دولت کلینتون جهت به نتیجه رسیدن توفیق‌آمیز مذاکرات چند جانبه دور اروگوئه مصر بود، آمریکا سیاست‌هایی را نسبت به اروپا، ژاپن و دیگران دنبال می‌کرد که به بهترین نحو می‌توان آنها را به عنوان اقدام یکجانبه‌گرایی متعدیانه توصیف کرد. این رهیافت دقیقاً مفایر سیاست عدم مداخله حکومت - لسه فر<sup>۱</sup> - دولت بوش بود که به نظر یکی از مشاوران اقتصادیش این مفهوم را در خود خلاصه کرده است. "چیپس سیب زمینی، چیپس کامپیوتر، چه تفاوتی دارد: آنها همگی چیپس هستند. یکصد دلار از یکی یا یکصد دلار از دیگری هنوز همان یکصد دلار است."

یکجانبه‌گرایی متعدیانه این مفهوم را دربردارد که، چه چیزی تولیدکردن یک اقتصاد خیلی مهم است. عناصر این سیاست آنچنانکه توسط دولت کلینتون اعمال گردید شامل امور ذیل است:

- تهدید جامعه اروپا به تحریمهای تجاری، چنانچه اروپا سیاست جدید خریدهای دولتی را بنحوی دنبال کند که علیه شرکتهای امریکائی تبعیض آمیز باشد.
- تهدید کره جنوبی به تحریمهای تجاری دیگر مگر اینکه کره به شرکت AT&T اجازه دهد که به نحوی برابر با شرکتهای کره ای در فروش تجهیزات رقابت کند.
- تهدید ژاپن به افزایش ۱۰۰ درصد تعرفه‌ها در خصوص اتومبیلهای تجملی صادراتی به ایالات متحده مگر اینکه بازار ژاپن نیز بر روی تولید کنندگان صنعتی ایالات متحده گشوده شود.
- متهم ساختن جامعه اروپا به دادن سوبسید غیر عادلانه جهت تولید ایرباس، رقیب بوئینگ سازنده هواپیماهای تجاری.
- مداخله به نیابت از طرف بوئینگ به منظور اطمینان از امضای قرارداد فروش ۶ بلیون دلاری هواپیماهای مسافربری به عربستان سعودی.
- تغییر جهت دادن پولهای تحقیقات پنتاگون بسوی بخش بازرگانی
- برقراری مجدد مقررات سوپر ۳۰۱ قانون تجارت ۱۹۸۸ به منظور تلافی سریع تجاری، در پی شکست گفتگوهای تجاری با ژاپن.
- تهدید به لغو وضعیت دولت کامله الوداد چین مگر اینکه معیارهای خاصی جهت رعایت حقوق بشر مورد قبول قرار گیرد.

موضع دولت نسبت به چین در واقع اجرای یک وعده انتخاباتی بود که تاکتیکیهای جنگ سرد را بیاد می آورد - این اعتقاد که فشار شدید اقتصادی می تواند صراحتاً مقاصد سیاسی را تأمین کند. کارتر و ریگان هر دو این را آزمودند، و هر دو شکست خوردند. در پایان، کلینتون نیز چنین کرد.

کلینتون کوشیده بود که نارضایتی شدید کنگره از سیاستهای حقوق بشر چین بعد از کشتار ۱۹۸۹ تظاهر کنندگان خواستار دموکراسی در میدان تین آن من را طی دستور اجرائی ماه مه ۱۹۹۳ ابراز دارد و شرایطی را تعیین کرد که در صورت اجرا چین می توانست وضع مرجع تجاری خود را حفظ کند. چون یکسال بعد، مهلت مقرر داشت به سر می رسید و روشن بود که جهت تحقق آن شرایط کار کمی صورت گرفته بود و اینکه اقدامات متعدد برای توجیه و حفظ آبرو نیز مواجهه با شکست گردیده بود. در مواجهه با این واقعیت که چین اینک یکی از مهمترین طرفهای تجاری امریکاست (نگاه کنید به نمایه های ۷-۳ و ۷-۵)، دولت امریکا بدون شرمندگی موضع حقوق بشری خودش و همچنین وعده اولیه انتخاباتی را بکناری نهاد. وزیر امور خارجه وارن کریستوفر اعلام کرد که سیاست "دخیل شدن جامع" محور اصلی سیاست ایالات متحده خواهد شد، و آنرا "بهترین شیوه جهت نفوذ بر تحولات چین" خواند. این تغییر سیاسی انعکاسی بود از تأکید اولیه دولت بوش در خصوص جاذبه های بازار در جهت آزادسازی سیاسی - نگرشی که کلینتون در جریان مبارزات انتخاباتی اش آن را بطور مکارانه ای مورد حمله قرار داد. در عین حال، منتقدان بر آن بودند که منفعت بر اصول غلبه یافته است. بهر حال بعداً، کلینتون توانست مدعی یک پیروزی بشود، هنگامیکه بعد از تهدید به تحمیل تعرفه های بالاتر بر کالاهای چینی، وی موفق به اخذ تعهدی از سوی چینی ها گردید که از تولید لوحهای فشرده جعلی و سایر اقلام مغایر با استانداردهای حقوق مالکیت معنوی، دست بردارند.

سیاستهای تجاری دولت نسبت به اروپا، ژاپن، و کره برخی مشابهت ها را با سیاستهایش نسبت به چین داشت و بر این فرض مبتنی بود که امنیت اقتصادی و امنیت سیاسی در جهان بعد از جنگ سرد دست در دست یکدیگر دارند. همانطور که کلینتون در اوائل زمامداریش گفت، "زمان آنست که ما تجارت را یک عنصر دارای اولویت در امنیت امریکا بسازیم." "امنیت" و "جنگ" اغلب شعار بارز دولت و مورد تفسیر دیگران بوده است. (نگاه کنید به فرایدمن b ۱۹۹۴)، ولی درک عملکرد دولت از طریق عدسی تجارت آزاد، تجارت مدیریت یافته، و تجارت استراتژیک بهتر میسر می شود. آنها همراه با هم نقش متمایز سودا گرایانه جدیدی را به سیاستهای تجاری امریکا بخشیده اند.

تحول اقتصادی سیاسی جهان: فرصت‌ها و محدودیت‌ها در دنیایی با بستگی‌های متقابل/ ۳۴۵

**تجارت عادلانه تجارت عادلانه** به معنای آنست که به صادر کنندگان آمریکائی به همان اندازه امکان دسترسی به بازارهای خارجی داده شود که تولید کنندگان خارجی در ایالات متحده از آن بهره مند می باشند. (نگاه کنید همچنین به پرستوتیز ۱۹۹۲، استوکس ۱۹۹۳ - ۱۹۹۲). همانطور که کلینتون گفت: "ما به استقبال از ورود محصولات و خدمات خارجی به بازارمان ادامه می دهیم، ولی اصرار داریم که محصولات و خدمات ما نیز بتوانند با شرایط مساوی به بازارهای آنها وارد شوند." تجارت عادلانه اغلب ارتباط نزدیکی با "معامله به مثل" دارد، که در سالهای اخیر بنحو روز افزونی بمعنای "دسترسی برابر به بازار بر اساس نتایج حاصله بوده است تا اینکه تساوی فرصتها". این دو مفهوم با یکدیگر پایه ای برای سیاست تجاری مداخله جویانه راتشکیل می دهند (لوو ۱۹۹۳).

بخش ۳۰۱ قانون تجارت ۱۹۷۴ این تعدی مداخله جویانه را در خود گنجانده است. این قانون به ایالات متحده اجازه می دهد که علیه دیگرانی که اشتغال به سیاستهای تجاری "غیر معقول" یا "غیر قابل توجیه" دارند که منافع آمریکا را تهدید می کند دست به تلافی بزنند. بهرحال آزادسازی، نه تلافی جوئی، هدف اصلی بخش ۳۰۱ است، و این در خصوص تقریبا یک سوم موارد مطروحه بین ۱۹۷۵ و ۱۹۹۰ مصداق دارد. تلافی جوئی تقریبا در خصوص یک دهم آنها رخ داد (لوو ۱۹۹۳، ۸۹-۸۸).

کنگره که از روند خسته کننده حل اختلافات طبق بخش ۳۰۱ به تنگ آمده بود، اما بخصوص با توجه به رویه های تجاری مسئول کسری تراز بازرگانی مداوم ایالات متحده، بخش "سوپر ۳۰۱" را در قانون ۱۹۸۸ **تجارت عمومی و رقابت** گنجانید. برخلاف مقررات قبلی، سوپر ۳۰۱ مستلزم این بود که رئیس جمهور کشورهایی را که رویه های تجاری غیر عادلانه دارند معرفی کند به منظور انجام مذاکرات جهت کسب غرامات یا مواجه شدن با اقدام تلافی جویانه فوری و سریع ایالات متحده. اگرچه سوپر ۳۰۱ "تقریبا به اجماع در خارج از کشور به عنوان نقض آشکار مقررات گات نگرسته شد" (والترز و بلیک ۱۹۹۲)، ولی ناراضیاتی و بیزاری کنگره از سیاستهای ژاپن و چهار کشور تازه صنعتی شده در آن بوضوح دیده می شد.

از دید ایالات متحده، ژاپن اغلب به عنوان قدرت سوداگر فائق نگرسته می شود، بر اساس این باور که مزاد همیشگی تر از پرداختها و تجارتش ناشی از یک اتحاد پنهانی حکومت - تجارت است که عرصه بازی را به سود آنها تغییر می دهد. تداوم عدم موازنه بازرگانی بین ژاپن و ایالات متحده - که بالغ بر دهها بلیون دلار در هر سال می شود و در سال ۱۹۹۴ به رکورد ۶۵/۷ بلیون دلار رسید - این اعتقاد را تقویت کرد.



سیاستهای تجاری ژاپن ذاتاً نسبت به منافع بازرگانی آمریکا زیان آور است. (نگاه کنید به فالوورز b ۱۹۹۴، برای دیدگاه مخالف نگاه کنید به اموت ۱۹۹۴، همچنین برگستن و نولاند<sup>۱</sup> ۱۹۹۳). تردیدی نیست که سیاستهای حمایتی تجاری ژاپن مانع از رخنه شرکتهای آمریکائی به بازارش می گردد. رویه های بازرگانی ژاپنیهما، منجمله الگوهای داشتن سهم متقابل، معروف به Keiretsu، منتج به سودهای غیررسمی شرکت های ژاپنی شده و همچنین نفوذ خارجی را صرفنظر از سیاستهای حکومتی دشوار می سازد. بهر حال مصرف کنندگان آمریکائی، کماکان به ترجیح مشخص خود نسبت به محصولات ژاپنی ادامه می دادند در حالی که همتایانشان در آن سوی حوزه اقیانوس آرام چنان ترجیحی در مورد کالاهای آمریکایی نداشتند، جائیکه سنتهای فرهنگی این باور را تقویت می کرد که محصولات خارجی برای مصرف کنندگان ژاپنی نامناسب می باشند. این برداشتی بود که تولید کنندگان آمریکائی بعضاً آن را می پذیرفتند - همچون رویه تولید کنندگان اتومبیل آمریکا در ساخت اتومبیلهایی که فرمانش در طرف چپ بود بجای اینکه در طرف راست باشد، که مناسب شیوه رانندگی انگلیسی باشد که در ژاپن نیز همان رویه دنبال می شود.

در سالهای اخیر صادرات امریکا به ژاپن افزایش قابل توجهی یافته است، که تاحدی ناشی از ادامه مذاکرات بین دو کشور است. ابتکار موانع ساختاری<sup>۲</sup> که در سال ۱۹۸۹ معمول گردید نتیجه مذاکرات مذکور است. بلافاصله بعد از آنکه ژاپن به عنوان یکی از سه کشوری معرفی گردید که مبادرت به استفاده از شیوه های تجارت غیر عادلانه بموجب سوپر ۳۰۱ می نماید (برزیل و هند دوتای دیگر بودند)، علیرغم کسری بازرگانی ۴۹ بلیون دلاری با ژاپن، دولت بوش در سال بعد متوسل به اقدام تلافی جوئی علیه ژاپن نشد، آنطوریکه سوپر ۳۰۱ مجاز می دانست.

دولت بوش بوضوح با مقررات مقابله جویانه و یکجانبه سوپر ۳۰۱ میانه ای نداشت - حتی یک مورد تلافی جویی نیز صورت نپذیرفت (نگاه کنید به لوو ۱۹۹۳) - و خرسند بود که مقررات مذکور بعد از ۱۹۹۰ منقضی می گردد. چهار سال بعدتر دولت کلینتون مقررات آن بخش را احیا، کرد از طریق موافقتنامه اجرایی که بعد از شکست آخرین رشته مذاکرات تجاری آمریکا - ژاپن معروف به گفتگوهای "کالبدی"<sup>۳</sup> حاصل آمد.

تجارت بسامان موافقتنامه کالبدی در ۱۹۹۳ طی کنفرانس سران گروه هفت حاصل آمد. زمانی که مذاکرات آغاز گردید، ایالات متحده اصرار بر استفاده از برخی نشانه های کمی

<sup>۱</sup> Fallows, Emmott, Bergsten & Noland

<sup>۲</sup> Structural Impediments Initiative (S II)

<sup>۳</sup> Framework Talks

داشت جهت نظارت بر اینکه آیا ژاپن در حقیقت بازارهایش را در بخشهای گوناگون شامل اتومبیل، ارتباطات، بیمه و تجهیزات پزشکی گشوده است یا خیر، سرسختی آمریکا در خصوص این موضوع منجر به شکست مذاکرات در اوائل ۱۹۹۴ شد، آنگونه که حکومت نخست وزیر موری هیرو هوسوکا<sup>۱</sup> متقابلاً خاطرنشان ساخت استانداردهای کمی و عددی مستلزم این خواهد بود که ژاپن وارد دریک تجارت مدیریت یافته شود (مجدد) - در واقع پاسخی به، درخواست قبول آمریکا برای داشتن سهمی از بازار ژاپن بود.

کلینتون بعداً منکر گردید که ایالات متحده هرگز خواستار تعهدات سهمیه کمی وارداتی از ژاپن شده باشد. تمام آنچه ایالات متحده می خواست، طبق گفته نماینده تجاری ایالات متحده میکی کانتور<sup>۲</sup>، موافقتنامه ای بود درباره "معیار عینی" که نشان دهد در گشودن بازارهای ژاپن بر روی تمامی کالاهای خارجی (نه فقط آمریکایی) پیشرفتی حاصل آمده است. ژاپن عاقبت الامر موافقت کرد که معیارهای کمی می تواند مورد استفاده قرار گیرد که میزان پیشرفت در گشوده شدن بازارهای ژاپنی را راجع به بیمه، شیشه، و تجهیزات ارتباطی و پزشکی اندازه گیری کند، ولی از تضمین داشتن سهم در هر بازار خاصی به آمریکا امتناع ورزید - لذا از موضوع اختلاف برانگیز "هدفهای عددی" دوری جست. علاوه بر آن، هیچ توافقی در خصوص اتومبیل و ابزار یدکی اتومبیل بدست نیامد. به منظور استمرار فشار بر ژاپنی ها در این بازارها، دولت فوراً روندی را پیش گرفت که می توانست منجر به تحریم گردد، اگر چه کاربرد مقررات بخش ۳۰۱ قانون تجارت ۱۹۷۴ رابه جای مقررات متعدد یانه تر بخش سوپر ۳۰۱ انتخاب کرد. دولت سپس تهدید به افزایش شدید تعرفه بر اتومبیلهای تجملی، تولید کارخانجات اتومبیل سازی ژاپن جهت بازار ایالات متحده کرد مگر اینکه به شرکتهای اتومبیل و سازندگان ابزار یدکی آمریکایی تضمین بیشتری جهت دسترسی به بازار ژاپنی ها داده شود.

در آخرین لحظات ممکن موافقتنامه ای، در تا بهستان ۱۹۹۵ حاصل آمد، که در آن هر دو طرف ادعای پیروزی داشتند. ایالات متحده مدعی بود که موافقتنامه "قرائن عددی"<sup>۳</sup> را برقرار کرده که حاصلش نتایجی قابل احتساب در گشایش بازار ژاپن است، مذاکره کنندگان ژاپنی به نوبه خود سرعت گفتند که آنها نه بر اساس اعداد توافقی کرده بودند و نه مسئولیتی در قبال رسیدن به هرگونه هدفهای رقمی خواهند داشت. بنابراین، آخرین دور اختلافات تجاری شدیداً تشنج آمیز ایالات متحده - ژاپن بدون معامله مشخص پایان یافت - همانطور که مکرراً در گذشته روی داده بود.

<sup>1</sup> Morihiro Tlosokawa

<sup>2</sup> Mickey Kantor

<sup>3</sup> Numerical Benchmarks

تجارت سامان یافته بین ایالات متحده و ژاپن بدون سابقه قبلی نیست. در ۱۹۸۶ دولت ریگان با ژاپن توافق کرد (که بوش آن را در ۱۹۹۰ تمدید کرد) که ۲۰ درصد بازار شبه رسانی های ژاپن را برای شرکت های خارجی تضمین نماید. بوش همچنین رهبری هیاتی تجاری را به ژاپن شامل گروهی از مدیران شرکت های اتومبیل سازی آمریکایی بعهده داشت، به نحوی که بدون شرمندگی به هبات، رنگ سواد گرایانه جدید داد - ماموریت هیات مذکور ظاهراً این نظر لئون برتین<sup>۱</sup>، کمیسر رقابت جامعه اروپا را تایید می کرد که دولت بوش "بسیوی الویت دادن به تجارت سامان یافته کشانده می شود" و اینکه در پی آنست که "سهام معینی از بازار ژاپن" را بنابر زمینه سیاسی تا بازرگانی بخود اختصاص دهد. هیات مذکور نتوانست چیزی زیادی بدست آورد ولی این تاثیر مشخص را گذاشت که ایالات متحده صرفاً "یک قدرت معمولی" دیگری است - "برای رهبر جهان آزاد امری مناسب بود که به توکیو همراه با بازرگانان کشورش سفر کند. این رهبری نبود با رویای ایجاد یک نظم نوین جهانی، بلکه صرفاً انسانی در جستجوی دلار برای کشورش بود" (مورای ۱۹۹۳-۱۹۹۲). بلافاصله بعد از آن رئیس دیت (پارلمان) ژاپن، یوشی یو ساکوراجی<sup>۲</sup>، ایالات متحده را به عنوان "پیمانکار دست دوم ژاپن" و کارگران آمریکایی را تنبل و بیسواد توصیف کرد. "ترساندن ژاپنی ها" بعد از آن سرگرمی محبوب آمریکا شد.

درست همانگونه که اتهام "تجارت سامان یافته" سوایقی در روش های قبلی جمهوری خواهان داشت، شکست مذاکرات کلینتون - هوسوکاوا سبب گردید که مفسران خطی موازی بین رهیافت نخستین دوره دولت ریگان نسبت به اتحاد شوروی در خصوص کنترل تسلیحات و رهیافت دولت کلینتون نسبت به ژاپن درباره سیاست تجاری قائل گردند (هوگلاند<sup>۳</sup> b ۱۹۹۴). در هر دو مورد یکی از طرفین خواستار تغییری بنیادی در رفتار طرف دیگر بود. و در هر دو مورد افکار عمومی داخلی نسبت به طرف دیگر خصمانه بود، که بدان معنی بود که نبود موافقتنامه بهتر از موافقتنامه بحث انگیز است. نهایتاً، موقعیکه روابط شوروی - آمریکا رو به گرمی نهاد، ریگان به کرات میگفت "اعتماد کن اما آن را ثابت کن". بنحو مشابهی، میکی کانتور فلسفه اش نسبت به ژاپن را در این عبارت توصیف کرد "اعتماد کن اما کمیت را تعیین کن". معاون وزیر خزانه داری راجر سی. آلتمن که نسبت به انتقادات از تاکتیکها و هدفهای دولت حساسیت داشت، در مجله فارین افزر از آنها دفاع کرد:

<sup>1</sup> Leon Brittan

<sup>2</sup> Yoshio Sakurachi

<sup>3</sup> Hoagland

روابط تیره بین ژاپن و ایالات متحده را نمی‌توان با اتهامات جعلی که دولت کلینتون اصرار بر تجارت سامان یافته دارد، بهره‌برداری از احساس ضد ژاپنی بمنظور کسب امتیازات سیاسی داخلی با نرساندن بدون ضرورت ژاپن بر سر مازادهای بین‌المللی بی‌معنی اقتصادی توضیح داد. در حالیکه، تنش‌ها از دو تحول بنیادی و مهم نشأت می‌گیرد: اولویتهای نخبه‌یافته آمریکا و کشاندن مازاد عظیم حساب جاری ژاپن به نقضای جهانی، توسعه اقتصادی و ایجاد اشتغال. (آلتمن ۱۹۹۴، ۲، برای نظر مشابه نگاه کنید به باگ واتس ۱۹۹۴).

آلتمن همچنین خاطر نشان ساخت که "حکومت ژاپن که بخاطر تجارت سامان یافته نسبت به آمریکا ابراز خشم می‌کند، مدتها خودش در کار هدف قرار دادن منافع بازارها بوده است."

علیرغم دفاع پر حرارت - حتی تند - آلتمن، سایر کشورها نسبت به انگیزه‌های ایالات متحده مظنون بودند، نگران آن بودند که مبدا ایالات متحده در پی معامله دو جانبه‌ای با ژاپن باشد که به زیان آنها صورت گیرد. حکومت‌های اروپائی بویژه نسبت به عزم و تصمیم ایالات متحده در اعمال تحریم‌های یکجانبه در خصوص صنعت اتومبیل سازی بجای فیصله موضوع توسط سازمان جدید تجارت جهانی حساس بودند. بطور مشابهی، پیترساترلند، رئیس‌گات، نسبت به خطرات تجارت سامان یافته هشدار داد: "حکومت‌ها باید هر چه کمتر در اجرای تجارت دخالت نمایند. زمانی که بوروکرات‌ها در مدیریت جریان تجارت دخالت کنند، امکان بالقوه برای تصمیمات نادرست بسیار زیاد می‌شود."

تجارت استراتژیک، نظرات ساترلند منطقاً بنحوی شدیدتر نسبت به کاربرد "تجارت استراتژیک" در "سطح عرصه بازی" صادق است. تجارت استراتژیک نوعی سیاست صنعتی است که مقصودش ایجاد مزیت نسبی با هدایت سوبسیدهای حکومتی بسوی صنایع خاص است. این استراتژی اساس منطقی تئوری تجارت کلاسیک و سنگ محکش، اصل مزیت نسبی را به چالش می‌طلبد.

تئوری کلاسیک تجارت بین‌المللی نشان می‌دهد که چگونه تجارت بین‌المللی تاثیر بر رفاه طرف‌های تجاری دارد. این تئوری پایه تجارت را به تفاوتهای مشخص میان کشورها منتسب می‌کند: برخی کشورها مناسب‌ترند برای تولید محصولات کشاورزی، مانند قهوه، چون آنها دارای زمین‌های حاصلخیز وسیعی می‌باشند، در حالیکه دیگران مناسبند جهت تولید کالاهایی که نیاز به کارگر دارند، مانند وسایل الکترونیک مصرفی، چون آنها کارگر ارزان فراوان دارند.

بهرحال اقتصاددانان اینک بطور روزافزونی قبول دارند که مزینهای نسبی بر زندگی خودمان هم تاثیر می‌گذارد.

تجارت بین‌المللی بیشتر... نمایانگر مزیتی ملی است که بخاطر مقتضیات تاریخی بوجود آمده، و اینکه سپس پایدار میماند با رشد می‌کند بخاطر مزینهای دیگر است در مقیاس

کلی خواه در توسعه و خواه در تولید. مثلاً اقدامات اولیه توسعه برای راه انداختن یک هواپیمای جت جدید مسافربری آنقدر زیاد است که بازار جهانی فقط یک یا دو شرکت سودآور را می تواند حمایت کند. زمانی ایالات متحده در تولید هواپیما پیشگام بود موقعیتی به عنوان صادر کننده برجسته جهان سبب تقویت خودبخودش گردید. بنابراین اگر می خواهید توضیح دهید که چرا ایالات متحده هواپیما صادر می کند، شما تباستی در جستجوی جنبه های اساسی اقتصاد ایالات متحده باشید، بلکه شما باید مقتضیات تاریخی را مطالعه کنید که چگونه به ایالات متحده موقعیت پیشگامی در این صنعت را داد. (کروگ من<sup>۱</sup> ۱۹۹۰، ۱۰۹)

اگر الگوی معاصر تجارت بین المللی، مقتضیات تاریخی را منعکس می نماید، دولتها ممکن است به این نتیجه برسند که منافعشان ایجاب می نماید که مزیت‌هایی را خلق کنند که در دراز مدت منجر به سود اقتصادهایشان گردد. اگرچه بازدهی سیاستهای تجارت استراتژیک اغلب ناچیز است و در حاشیه قرار دارد (کروگ من ۱۹۹۰)، این حقیقت که بعضی کشورها در چنین عملیاتی فعالیت دارند، دیگران را تشویق می کند که چنین کنند. در واقع، ایالات متحده بطور روزافزونی نسبت به مناطق تجارت استراتژیک حساس شده است چون تهدید شوروی پایان یافته و منزلت نسبی قدرت ایالات متحده از جمله در مقایسه با ژاپن و آلمان، افول کرده. لذا بیشتر متوجه هزینه های مفت سواری توسط متحدان جنگ سرد و شرکای اصلی اقتصادی شده است (مستاندونیو ۱۹۹۱، همچنین نگاه کنید به اسینیدال<sup>۲</sup> ۱۹۹۱).

تصمیم نخستین دولت کلینتون به اعطای تسهیلات مالیاتی و تغییر جهت دادن مخارج حکومتی بسوی صنایع با تکنولوژی پیچیده بمنظور بالابردن مزیت‌های رقابتی نشان دهنده تمایل دولت به دنبال کردن راه دیگران است، که تلویحا غرضش مداخله و حضور بیشتر حکومت در بخشهای خاص اقتصادی و جهت دادن بدان می باشد (XIX).

حمله کلینتون به سوبسیدهای جامعه اروپا EC برای ایرباس طی مدت یکماه از آغاز زمامداریش حکایت از شگفتی شیوه رهیافتش داشت که محتملا تحت نفوذ افکار رئیس تازه منصوب شده، شورای مشاوران اقتصادیش، لوراداندراتیسون<sup>۳</sup> بود. کتاب تیسون<sup>۴</sup> "کی چه کسی را می ترساند؟ اختلاف تجاری در صنایع پیچیده" (۱۹۹۲) - که شامل بررسی مفصل و دقیق صنعت هواپیماسازی، در میان سایر چیزها بود - متذکر "دستور کار فعال گرایانه احتیاط آمیزی" بمنظور افزایش توان رقابت آمریکا بتابرت توصیه های ثنوری تجارت استراتژیک می شود.

<sup>۱</sup> Krugman

<sup>۲</sup> Mastanduno & Snidal

<sup>۳</sup> Laura Dandrea Tyson

توفیق کوششهای حکومت در هدف قرار دادن سوبسیدها نسبت به برخی صنایع خاص “استراتژیک” آنطور که خاطر نشان شد، روشن نیست. در حالیکه کارنامه کشور های حوزه اقبانوس آرام عملا مثبت است، آن سیاست همچنین برخی شکستهای بارز دارد. از همه قابل توجه تر “بی میلی حکومت ژاپن در سالهای ۱۹۵۰ جهت پشتیبانی از اقدامات اولیه شرکتی بنام Tokyo Tsushin Kogyo بود و این شرکت اکنون بنام شرکت سونی Sony Corporation معروف است” (بلورستاین ۱۹۹۳). پس موضوع اصلی، توانایی حکومت‌های در گزینش بین “برندگان و بازندگان” است.

در قضیه خاص صنعت هواپیما سازی، اروپائیها بویژه این نظر آمریکا را که آنها سوبسید می دهند در حالیکه ایالات متحده چنین کاری نمی کند، را مورد انتقاد قرار می دهند. آنها بدرستی خاطر نشان می سازند که بخش بازرگانی در ایالات متحده بنحوی عظیم و هنگفت از بیلبونها دلاری که پنتاگون در دوران جنگ سرد هزینه توسعه و تحقیقات نظامی کرد منافع شده است، دلارهای مذکور کمک به ایجاد یک صنعت هواپیمائی نابرابر - هم بازرگانی و هم نظامی کرد. علاوه بر آن، همانطور که تئوری تجارت استراتژیک نشان می دهد، توانائی اروپا برای رقابت و در این صنعت بخاطر امتیازات ناشی از مفنضیات تاریخی که در آن زمان در اختیار ایالات متحده بود، شدیداً محدود است. از جانب دیگر، اینک که جنگ سرد خاتمه یافته، ایالات متحده دیگر تمایلی ندارد که به اروپائیان اجازه “مفت سواری” بدهد برای نیل به موقعیتی که مستقیماً وی را بچالش طلبند.

توجه به قابلیت رقابت بسیاری از انگیزه های سیاست تجاری دولت کلینتون را به یکدیگر پیوند می دهد. کلینتون مکرراً در جریان مبارزه انتخاباتی و بعد از آن تعهد به ایجاد بیشتر مشاغل “با مزد بالا و مهارت بالا” برای امریکائیان را نمود. مداخلات حکومت در اقتصاد - سوداگرائی جدید - طبعاً از آن وعده ها سرچشمه می گیرد. از انبزو در اوائل ۱۹۹۴، بعد از اینکه کلینتون شخصا در ترغیب عربستان سعودی به انجام معامله خرید ۶ بلییون دلاری هواپیمای بازرگانی از شرکت بوئینگ و بنگاه مک دانلد داگلاس نقشی ایفا کرد بجای اینکه خرید از کنسرسیوم اروپائی صنعت ایرباس صورت گیرد، رئیس جمهور شادمانه فریاد سرداد که این ثابت می کند که “ما می توانیم رقابت کنیم” (نگاه کنید همچنین به بارنس ۱۹۹۴).

به صراحت در نگرانی دولت کلینتون راجع به قابلیت رقابت، این معنا وجود دارد که رقابت تجاری از سوی دیگران - بخصوص از سوی ژاپن و تولید کنندگان حوزه اقبانوس آرام که مزد کمی می پردازند، سطح زندگی کارگران امریکائی را کاهش داده است. تبعات سیاسی آن

خیلی واضح است: فقط یک مبارزه شدید که قابلیت رقابت ایالات متحده را تقویت نماید می تواند روند جاری را برگرداند.

البته همه کس این دیدگاه طرفداران اقتصاد آمریکا و سیاست تصحیح کننده را قبول ندارند. پل گروگ مان<sup>۱</sup> اقتصاد دان که چالشهایش نسبت به فرضیات تئوری کلاسیک تجاری بیشترین اساس تفکر جاری درباره تجارت استراتژیک را تشکیل می دهد، بویژه منتقد آن چیزی بوده است که وی آن را

”پیش خیالی خطرناک“ با ”قابلیت رقابت“ می خواند (گروگ مان a ۱۹۹۴، همچنین نگاه کنید به گروگ مان b ۱۹۹۴). وی بویژه انتقاد می کند از این دیدگاه که ”در آمد واقعی کشور به سبب ناتوانی بسیاری از شرکتهای آمریکائی جهت فروش در بازارهای خارج، تنزل یافته است“ (گروگ مان و لارنس ۱۹۹۴). او در اثبات نظر جنجالیش یادآوری می کند که تقریباً تمامی تنزل در سطح زندگی آمریکائی بین سالهای ۱۹۷۳ و ۱۹۹۰ بخاطر افول در قابلیت تولید داخلی بوده است. همین استدلال نیز در مورد ژاپن و اروپا صحت دارد. ”در هر مورد نرخ رشد سطح زندگی اساساً برابر است با نرخ رشد قابلیت تولید داخلی – نه قابلیت تولید مربوط به رقابت کنندگان، بلکه صرفاً قابلیت تولید داخلی. حتی با وجود اینکه تجارت بین المللی زیاده تر از گذشته می باشد، سطح زندگی ملی عمدتاً بوسیله عوامل داخلی تعیین می شود تا رقابت برخی برای بازارهای جهانی“ (گروگ مان b ۱۹۹۴). گروگ مان ادامه می دهد که ”نتیجه عملی خیلی روشن است“:

از لحاظ عملی و تجربی کشورهای بزرگ جهان در رقابت اقتصادی قابل توجهی با یکدیگر نیستند البته، همیشه رقابتی برای موقعیت و قدرت وجود دارد – کشورهایی که سریعتر رشد می کنند، رتبه سیاسی شان را در حال عروج می بینند بنابراین همیشه جالب است که کشورها را با هم مقایسه کرد. اما گفتن اینکه رشد ژاپنی ها موقعیت ایالات متحده را تنزل می دهند خیلی متفاوت است از اینکه بگوییم باعث کاهش سطح زندگی ایالات متحده می گردند – و این مساله اخیر الذکر است که شعار قابلیت رقابت بدان متوسل می شود. (گروگ مان a ۱۹۹۴) (بست).

### منطقه گرایی

علاوه بر چند جنبه گرایی و یکجانبه گرایی متعدیانه، ترجیح به ایجاد ترتیبات سیاسی اقتصادی منطقه ای نیز مشخصه واکنش آمریکا نسبت به اقتصاد سیاسی تغییر یافته و در حال تغییر جهان است. جلوه های این واکنش عبارتند از ابتکار حوزه کارائیب

<sup>۱</sup> Paul Krugman

Basin Caribbean Imitation، برنامه‌ای جهت تقلیل‌های تعرفه‌ای و ترغیب کاهش مالیاتی به منظور ترویج صنعت و تجارت در امریکای مرکزی - کارائیب - که در سال ۱۹۸۴ بوجود آمد، موافقتنامه‌های آزادی تجارت با اسرائیل و کانادا که به ترتیب در سالهای ۱۹۸۷ و ۱۹۸۹ منعقد گردید، و موافقتنامه آزادی تجارت امریکای شمالی - نفتا - امضا شده توسط کانادا، مکزیک و ایالات متحده در ۱۹۹۳.

غرض نفتا این است که مکزیک و کانادا را با ایالات متحده به هدف مشارکت اقتصادی وسیعتر نیمکره غربی بهم پیوند دهد که در پیشنهاد دولت بوش تحت عنوان Enterprise for the Americas Initiative سازمانی جهت مشارکت کشورهای امریکائی مطرح گشته بود. خود موافقتنامه بصورت موضوعی هیجان آمیز درآمد و در صدر مسائل دوران مبارزات انتخاباتی ۱۹۹۲ و بعدتر، حتی موقعی که کنگره با تصویبش مواجه بود، قرار گرفت. نامزد حزب سوم ROSS PEROT سر و صدائی در باب آن براه انداخت با این حمله که "صدای مکش غول" می‌آید یعنی چنانچه نفتا مورد تصویب قرار گیرد مشاغل امریکائی بسوی مکزیک می‌رود. پت بوکانان PAT BUCHANAN روزنامه‌نگار امیدوار به احراز مقام ریاست جمهوری نیز طی حمله‌ای گفت که "نفتا در واقع یک معاهده تجاری نیست بلکه ساختار نظم نوین جهانی است... نفتا بر قوانین کشور برتری می‌جوید و حاکمیت ایالات متحده را از میان می‌برد" (بوکانان ۱۹۹۳).

نفتا تا حدودی (همانطور که در طعنه بوکانان مستتر بود) علیه اتحادیه اروپائی بود. رهبران اروپا از سالهای ۱۹۵۰، به شیوه منظمی کوشیده‌اند که اروپای متحدتری، به ویژه ابتدائاً در زمینه اقتصادی، بازار مشترکی وسیع، بسازند. در اواسط سالهای ۱۹۸۰ آنها شجاعانه خود را متعهد به ایجاد بازار واحد تا سال ۱۹۹۲ ساختند - که هدف مذکور در اصطلاح "اروپای ۱۹۹۲" تجسم یافت - و این امر با معاهده اتحادیه دنبال گردید که در شهر هلندی ماستریخت امضا شد، که پیش بینی ایجاد پول واحد اروپایی و همکاری نزدیکتر در امور نظامی و سیاست خارجی را می‌کرد.

نیل به هدف اخیر الذکر با بروز بحران در یوگسلاوی سابق دچار وقفه و اختلال گردید، که قاطعیت سیاسی جامعه اروپا را مورد آزمایش قرار داد (نگاه کنید به برنر ۱۹۹۳). به خاطر بحران پولی اروپا در تابستان ۱۹۹۲، هدف اولیه به تعویق افتاد - شاید هم لغو شد - که شاهد شکست سیستم شبه ثابت نرخ تسعیر جامعه اروپا بود. معذک جامعه اروپا به تلاش بیقرارانه خود در جهت اتحادیه اقتصادی سراسری قاره‌ای ادامه می‌دهد. آخرین اقداماتش شامل پذیرش اتریش، فنلاند، و سوئد و توسعه اتحادیه اروپا به یک جامعه پانزده کشوری بود، و انعقاد



موافقتنامه های مهم با روسیه و چندین کشور اروپای شرقی که ورود نهائی آنها را به یک اقتصاد منطقه ای اروپای مرکزی پیش بینی می نماید.

در حال حاضر قرائن مشهودی وجود ندارد که ژاپن خواسته باشد، انواع مشابهی از ساختارهای اقتصادی را در اقیانوس آرام همانند آنچه اروپا و ایالات متحده دنبال می کنند، ایجاد نماید. در واقع، گذشته امپراتوری ژاپن هنوز مقاومت عاطفی و ترسی را در قسمت اعظم آسیا دامن می زند. در همین حال، ایالات متحده بر آن شد که آن کشورها در حمایت خود گیرد. کوتاه زمانی بعد از پیروزی نفتای دولت کلینتون - تا حدودی بخاطر اینکه حمایت مذکور قابلیت رقابت ایالات متحده را در برابر آسیا و همچنین اروپا تقویت خواهد کرد - میزبان اجلاس سران همکاری اقتصادی آسیا و حوزه اقیانوس آرام (APEC) گردید - که در آن اجلاس وی فضائل تجارت آزاد را موعظه کرد و بر ایجاد یک منطقه آزاد تجاری اقیانوس آرام اصرار ورزید. تبعات این امر آنست که دولت اکنون می خواهد که ایالات متحده را به عنوان یک قدرت حوزه اقیانوس آرام در رقابت جهانی برای کسب قدرت اقتصادی منطقه ای تثبیت نماید (همچنین نگاه کنید به برگستن ۱۹۹۴). دومین اجلاس در نوامبر ۱۹۹۴ - در اندونزی برگزار شد که زمانی رهبر آتشین نهضت عدم تعهد جهان سوم بود - آن تصور را دقیق تر ساخت، چون ایالات متحده به انجام تعهدی جاه طلبانه توسط کشورهای آسیایی و حوزه اقیانوس آرام به منظور توسعه طرح تجارت آزاد منطقه ای تا سال ۲۰۲۰ پیوست. یک ماه بعد، ایالات متحده و سی و سه کشور نیمکره غربی، در اجلاس سران کشورهای آمریکائی در میامی، بر آغاز روند بنای یک منطقه تجاری آزاد توافق کردند، با تعهد به اینکه تنظیم معاده و شروع به اجرای آن را تا سال ۲۰۰۵ عملی سازند. تدارکاتی نیز جهت آوردن شیلی به نفتا به عنوان عضو بعدی نیز به تناوب دنبال می شود.

اگرچه تصور می رود که نفتا و ابتکارات منطقه ای ذریبط، منطبق با مقررات گات باشد، تحلیلگران نگرانند که این ترتیبات اصل عدم تبعیض را که مشخصه اصلی سیستم تجارت لیبرال است نقیض نماید، از اینروی آن را گامی بیشتر بسوی نابودی ببرد. علی الخصوص، بسیاری دلیل می آورند که اقدامات ایالات متحده موثر بوده است در توسعه بیشتر اقتصاد سیاسی منطقه محوری که در آسیا، اروپا، و شمال آمریکا مرکزیت یافته، و بسیاری از تحلیلگران از مدتها پیش آن را پیش بینی و برخی نیز از آن اظهار ترس و نگرانی کرده بودند (یست ویک). همانطور که سازمان ملل متحد در *ارزیابی اقتصادی جهان ۱۹۹۱* نتیجه گیری کرد، «امروز مساله این نیست که آیا این بلوکها تشکیل خواهد شد، بلکه بیشتر اینکه چگونه و تا چه حد آنها شامل و جامع خواهند بود و چگونه تضمین می شود که به سیستم تجارت

[جهانی] آسیب نرسانند. تاثیر غائی روند منطقه ای شدن اقتصاد سیاسی جهان، هم از لحاظ ملی و هم از نظر جهانی، نامعلوم باقی خواهد ماند (کاehler ۱۹۹۵). با اشاره به مقررات حل اختلاف نفتا و موافقتنامه های جانبی در خصوص محیط زیست و سایر مسائلی که کلبنتون مذاکره کرد تا تصویب توسط کنگره را تامین کند، برخی از تحلیلگران به آن موافقتنامه ها به عنوان نطفه تلاشهای آتی می نگرند به منظور مذاکره موضوعاتی که احتمالاً در سالهای آینده اقتصاد سیاسی جهان را با مشکلات مکرری مواجه خواهد ساخت (نگاه کنید، برای مثال به بریچر ۱۹۹۳، فاکس ۱۹۹۵، هورماتس<sup>۱</sup> ۱۹۹۴).

بعلاوه، مذاکرات دو جانبه و منطقه ای احتمالاً به ایالات متحده نفوذ بیشتری خواهد بخشید، چون دسترسی به بازار آمریکا برای طرفهای تجاری کوچکتر با اهمیت تر است تا دسترسی به بازار آنها برای ایالات متحده.

سایرین دلواپس تاثیر هستند که تحول روابط اقتصادی به مراکز منطقه‌ای ممکن است بر روابط امنیتی داشته باشد. این دیدگاه بر آن است که "رقابت شدید اقتصادی" - حاصل احتمالی یک مثلث جهانی اقتصاد سیاسی - هراس آور است، زیرا "رقابت تجاری می تواند بازندگان و برندگان ملی دائمی داشته باشد" (بوروس و دیگران ۱۹۹۲) - که منطق اساسی تئوری تجارت استراتژیک همین است. عملکردهای تجارت استراتژیک همراه با نحوه ی توسعه تکنولوژی و رابطه متغیر بین توسعه و تحقیقات نظامی و کشوری، دولت‌ها را وادار می سازد "که تکنولوژیها و بازارهای اصلی را قبل از دیگران بچنگ آورند. با انجام چنین کاری منابع صنعتی مورد نیاز برای آماده ساختن قوای نظامی ممتاز در داخل فراهم می گردد و ضرورت اعطای امتیازات غیر قابل قبول کاهش می یابد. نتیجه رقابت سوداگرایانه میان بلوکهای تجاری اصلی دنیا خواهد بود، که در آن "ترس از دیگری" ممکن است تنها نیروئی باشد که آنها را به یکدیگر می پیوندد. (بوروس و دیگران، ۱۹۹۲).

### قدرت مسلط یا معمولی؟

چالش سودا گرایان نسبت به نظم لیبرال اقتصادی بین المللی، مشهود در اوج گرفتن احساسات حمایت طلبی در ایالات متحده، تا اندازه ای بخاطر واکنش نسبت به از دست دادن کنترل کشور بر بهروزی اقتصادی خویش می باشد. این نشانه احساسی قوی است که با زیان ناشی از بهم بستگی پیچیده اقتصادی، شدیداً برخورد شود - که بطوری شگفت انگیز، حاصل توفیق ایالات متحده در ترویج یک رژیم باز بوده است. خود پیچیدگی سیستم دلیل اصلی برای

<sup>1</sup> Brecher, Fox, Hormats

از دست دادن کنترل ایالات متحده بر محیط اطرافش است. امروزه مسائل بیشتر و بازیگران زیادتری وجود دارند، و ضعیف‌ها بیشتر رفتارشان قاطعانه می‌باشد. ایالات متحده - هنوز کشوری غالب - اهرم فشاری بر دیگران را حائز است. در واقع، آمریکا کماکان در پی آنست که بازاری نسبتاً باز را حفظ نماید برای محصولات دیگران، می‌خواهد که جریان سرمایه بسوی آنهائی که وام‌گیرندگان احتمالی خواهند بود که با فشارهای مالی مواجهند، حفظ گردد، و برخی اوقات نیز به خاطر هماهنگ ساختن سیاستهای اقتصادی کلان وارد عمل شود همانطور که از یک قدرت مسلط انتظار می‌رود. ولی علاقه‌اش به تحمل هزینه‌های رهبری از میان رفته است، توانائی‌اش جهت تاثیر گذاشتن بر نتایج اقتصادی جهانی در مسیرهای مورد ترجیحش دیگر آنی نیست که در گذشته بود، زیرا که صاحب نفوذ کمی برای اعمال فشار بر تمامی سیستم می‌باشد (کنوهان و نای ۱۹۸۹، نگاه کنید همچنین به فرایدرگ ۱۹۹۴). "اکنون" آنطور که اقتصاد ان سیاسی سی. فرد برگستن<sup>۱</sup> متذکر شده است، "ما، یا در جهانی با سه قدرت برابر قرار داریم یا اینکه نزدیک به آن هستیم، که هیچ یک از آنها نمی‌توانند نظرشان را ب دیگران دیکته کنند یا اینکه سیستم را تحت سلطه قرار دهند." رئیس جمهور کلینتون با این واقعیت دشوار در جریان اجلاس سران گروه هفت در ۱۹۹۴ روبرو شد، هنگامیکه پیشنهادش جهت آغاز بررسی جدیدی از موانع موجود تجاری توسط هم‌تایان اروپائی‌اش رد شد.

هیچ کشور دیگری پیدا نشده است که تصدی نقش قدرت مسلط در اقتصاد سیاسی جهان را ایفا کند، نقشی که ایالات متحده در دهه‌های بعد از جنگ جهانی دوم بعهدہ داشت - و هیچ کشوری نیز در افق دید نیست. از اینرو قدرت، اصول، و سیاستهای ایالات متحده کماکان حائز اهمیت اساسی خواهد بود. بهر حال، چون اقتصاد جغرافیائی (ژئواکونومیکز) با ژئوپلیتیک رقابت شدیدی به عنوان عامل تعیین‌کننده سیاست جهان دارد، فقدان یک قدرت واحد فائق و در عین حال عدم تمرکز اقتصاد سیاسی جهان ضرورت مکانیسمهای پیچیده برای مذاکره و اجرای قواعد را ایجاد خواهد کرد. "طلوع اروپا و ژاپن نیز متضمن" تغییری در تصورات در خصوص نقش حکومتها و شرکتها خواهد بود ("کاوهی و آرونسون<sup>۲</sup> ۱۹۹۳ - ۱۹۹۲).

بالاخره، جهانی شدن بازارها مستلزم توسعه موسسات سیاسی جدیدی خواهد بود اگر دولتها خواسته باشند که حقوق حاکمیتشان را بر نیروهای چند ملیتی اعمال کنند. نیروهایی

<sup>1</sup> C. Fred Bergsten

<sup>2</sup> Cowhey & Aronson

که به نحو رو به تزایدی سیاستهای دولتها را تعیین می‌کنند بجای آنکه تحت کنترل قرار گیرند. تمامی این تغییرات ایالات متحده را بچالش می‌طلبد، بخصوص اینکه بازی دو مرحله‌ای را بازی می‌کند - یکی معطوف است به اقتصاد سیاسی جهان که در حال تحول است، و دیگری مربوط به چالشهای اقتصاد داخلی خودش است. نتیجه مترتب اینکه، اوضاع و احوال خارجی محتمل است که قوه خنثی برانگیزنده و یا محدودکننده‌تری را نسبت به گذشته، برای اعمال آتی ایالات متحده در خارج، فراهم آورد.

## حواشی

یک) ما استفاده از واژه هژمونی، سلطه جوئی را محدود به نقش آمریکا در اقتصاد سیاسی جهان می‌سازیم بهر حال با درک اینکه اثر متقابل نزدیکی بین تسلط اقتصادی و سیاسی وجود دارد. همانطور که یکی از تحلیلگران خاطر نشان ساخت، "ظرفیت سلطه جوئی یک جنبه نظامی و بهمان نسبت یک جنبه اقتصادی دارد. به منظور آنکه این امر عملی شود، تجارت نیاز به امنیت و ثبات دارد - اطمینان از اینکه کالاهای حمل شده به مقصد برسد، اینکه قراردادهای مرحله اجرا در آید، و اینکه جهان بطور کلی قابل پیش بینی باشد" (شوارتز ۱۹۹۴). برای مباحث بیشتر و دیدگاهها متضاد، نگاه کنید به فرایدرگ (۱۹۸۹)، گیلپین (۱۹۸۷)، هانتینگتون (۱۹۸۸-۱۹۸۹)، کندی (۱۹۸۷)، روزکراس (۱۹۹۰)، و اسرنج (۱۹۸۷). جهت انتقاد از مفهوم سلطه جوئی، منجمله تعریف گلداستاین، نگاه کنید به نای (۱۹۹۰). برای بحث اینکه چرا "اول بودن" ممکن است اهمیت داشته باشد یا نه، نگاه کنید به هانتینگتون (b ۱۹۹۳) و جرویس (۱۹۹۰).

دو) بحث ما درباره سیستم پولی و تجاری بین المللی بموجب اسپرو (۱۹۹۰) است. نگاه کنید همچنین به شوارتز (۱۹۹۴) و والترز و بلیک (۱۹۹۲).

سه) اخیراً اسناد طبقه بندی شده از دولتهای نرومن و آیزنهاور نقشی را که ایالات متحده در تشویق صادرات شدید ژاپن به ایالات متحده ایفا کرد روشن ساخته است. اسناد مذکور همچنین آشکار می‌سازند که چگونه نگرانی درباره کمونیسم در آسیا سبب و محرک گزینشهایی بر اساس معیارهای سیاسی شد تا اقتصادی، که عواقبش بر توانائی ژاپن به چالش اقتصادی ایالات متحده در دهه های بعدتر تاثیر گذاشت ( نگاه کنید به اورباخ ) (۱۹۹۳) برای خلاصه ای از آن.

چهار) یکی از این گروهها که در ۱۹۶۲ تاسیس شد به منظور بحث درباره مسائل پولی، معروف به "گروه ده" است، مرکب از وزیران دارائی و روسای بانکهای مرکزی ایالات متحده، بلژیک، کانادا، فرانسه، بریتانیای کبیر، ایتالیا، ژاپن، هلند، سوئد و آلمان. گروههای فرعی گروه ده نیز اینک بر اساس کم و بیش مهمترین فعالیت دارند، شامل گروه سه (ایالات متحده، ژاپن، و آلمان)، گروه پنج (گروه سه بعلاوه فرانسه و بریتانیا) و گروه هفت (گروه پنج بعلاوه کانادا و ایتالیا).

پنج) اگرچه مشکلات کشورهای بدهکار کمتر از لحاظ عمومی مشهود بود، بخصوص چون سرمایه‌گذاران خصوصی بر بانکها به عنوان منبع اصلی سرمایه خارجی پیشی گرفتند (گیل پین ۱۹۹۴)، تعداد زیادی از آنها بطور جدی دچار مشکل شدند. بانک جهانی (۱۹۹۵، ۹۷) در ۱۹۹۵ پنجاه و یک کشور را با درآمد کم و متوسط طبقه بندی کرد به عنوان کشورهای شدیداً بدهکار و سی و سه کشور دیگر را به عنوان "مفروضان متوسط".

شش) جفری ای. گارتن<sup>۱</sup> بانکدار و سرمایه گذار و نویسنده صلیبی سرد: آمریکا، ژاپن و آلمان و تلاش برای تفوق گفته است که "این حکم ازلی نزد مقامات حکومت، که نازل تدریجی دلار برای قابلیت رقابت ایالات متحده خوب است ساده اندیشی زیاده از حد و خطرناکی است"، وی افزوده که "سابقه ای در تاریخ وجود ندارد که یک قدرت بزرگ صنعتی قابلیت رقابت داشته باشد در حالیکه ارزش پولش کاهش می یابد" (نقل شده در موفسون، ۱۹۹۲). نگاه کنید همچنین به گی ونز (۱۹۹۵) و کنگ (۱۹۹۶).

هفت) هورست شولمان، نقل شده در موفسون (۱۹۹۲) - که در آن زمان مدیر انستیتوی امور مالی بین المللی و نامزدی برای هیات مدیره بوندس بانک بود.

هشت) اگرچه بسیاری از دولت‌ها اینک هدف‌های بین المللی را تابعی از اهداف اقتصادی داخلی می کنند، دراکر (۱۹۹۴) استدلال می کند که آن‌هایی که عکس چنین کاری را کرده اند - اهداف داخلی را تابع اهداف بین المللی قرار داده اند - سالمترین و فویترین رشد اقتصادی را در سال‌های اخیر داشته‌اند.

نه) البته تمامی موانع غیر تعرفه ای بمنظور مخصوصاً محدود کردن تجارت نمی باشند، استانداردهای اطمینان، برای مثال، بصورت اشکال لازم و مشروع مقررات حکومتی در آمده است. آنها ضرورتاً تحمیلی بر تجارت بین المللی نیستند، گرچه بعضی اوقات بمنظور محدود کردن رقابت خارجی است تا اینکه به منظور تامین رفاه داخلی باشد. بهر حال غالباً مشکل است که موانع غیر تعرفه‌ای مشروع را از مقرراتی که در درجه اول جهت محدود ساختن رقابت خارجی و حمایت از صنایع داخلی است تشخیص داد. کانادا ورود آبجو قوطی را از ایالات متحده محدود ساخت با این استدلال که قوطی نه مانند بطری، قابل پر شدن مجدد نیست و از اینرو از نظر زیست محیطی نامطلوب است. ایالات متحده با اشاره به استفاده وسیع کانادا از قوطی برای نوشابه های غیر الکلی، ممنوعیت مذکور را ممانعی مستقیم بر تجارت تلقی کرد.

ده) سوداگرانی جدید عبارتست از مداخله دولت در امور اقتصادی به منظور تقویت منافع اقتصادی ملی. در سطحی فنی تر، این مفهوم عبارتست از "سیاستی تجاری که بدان وسیله یک دولت درصدد آنست که موازنه مازاد تجاری را حفظ کرده و تولید و اشتغال داخلی را از طریق کاهش واردات، تشویق تولید داخلی، و افزایش صادرات رونق بخشد" (والترز و بلیک ۱۹۹۲).

یازده) این مفهوم از تئوری وابستگی است، که دولت‌ها را به دولت‌های اصلی (کشورهای صنعتی) و حاشیه‌ای (کشورهای در حال رشد) طبقه بندی می کند، منطبق با وضعیتشان در تقسیم بین المللی کار. برای بحث بیشتر نگاه کنید به کاپوراسو (۱۹۷۸)، شاتون (۱۹۸۹)، و اسکلیر (۱۹۹۱).

دوازده) رویه های سریع برای نخستین بار در قانون تجارت ۱۹۷۴ بکار رفت تا موافقتنامه‌هایی که توسط رئیس جمهور نایید شده، سریعاً از مراحل تصویب و اجرای کنگره بگذرد. آن رویه ها کمک کرد که قانون موافقتنامه های تجاری ۱۹۷۹ به سهولت از تصویب کنگره بگذرد. این رویه ها خودشان تصویب کنگره را تضمین نمی نمایند، ولی اطمینان میدهند که کنگره آن موافقتنامه را با قید فوریت و بر این اساس که اصلاحیه ای بر آنها وارد نخواهد شد، مورد ملاحظه قرار می دهد و اینکه بیشتر محتمل است که از صافی دقت کنگره سلامت بگذرد. در مقررات رویه های سریع مربوط به دور اروگوئه، پیش بینی شده بود که تا دسامبر ۱۹۹۳ خاتمه یابد. دولت کینیون با استفاده از این و تهدید به اینکه کنگره نمی بایست مقررات را بسود خودش مورد تجدید نظر قرار دهد

<sup>1</sup> Jeffrey E. Garten

در نهایت مذاکرات را به نتیجه رسانید. نگاه کنید به نی وولا (۱۹۹۰) برای بحث پیرامون نقش کنگره در طرح سیاست تجاری.

سبزه (۱۹۹۴) ایالات متحده فوراً جهت حفظ الگوی همکاری ای که در کوکوم مورد عمل بود اقدام کرد، با پیشنهاد اینکه رژیم جدیدی ایجاد گردد که تعهدات جدید نسبت به صلح و امنیت جهانی را مورد توجه قرار دهد، مانند تروریسم و گسترش سلاحهای اتمی در مناطق دیگر جهان مانند خاورمیانه. عضویت رژیم جدید گسترش خواهد یافت و می تواند شامل روسیه نیز بشود. نگاه کنید به "نظم نوین تجاری: بعد از کوکوم" (۱۹۹۴). چهارده) برای تحلیل مفصل از ائتلافهای کنگره ای حامی گزینشهای تجاری گوناگون طی اواخر دوره دولت ریگان، نگاه کنید به نولن و کین (۱۹۹۴). جهت بررسی هزینه های سیاست حمایت طلبی، نگاه کنید به هوف بانر و الیوت (۱۹۹۴).

پانزده) کشورهای در حال رشد قبلاً با گنجاندن جعل و تقلب در دستور کار گات مخالفت کرده بودند. این عمل - که جعل اشیائی مانند ساعت‌های رولکس، کامپیوترهای اپل، و افست کردن کتابهای دانشگاهی را شامل می گردد - در اغلب کشورهای در حال رشد جهان اشاعه دارد. ایالات متحده مخصوصاً از چین ناراضی بوده است، با این ادعا که چین در جعل گسترده نرم افزار کامپیوتر، لوحهای فشرده موسیقی، لوحهای لیزری ویدئویی دست دارد. ظاهراً این گونه اقدامات به شرکتهای آمریکائی زیانی بالغ بر یک بیلیون دلار در سال را وارد می سازد. (نیویورک تایمز، ژوئیه ۲۴-۱۹۹۴ ص. ۸).

شانزده) تبعات زیست محیطی تجارت آزاد اغلب موضوع اختلاف شدیدی است. برای آگاهی از نظرات متغایر، نگاه کنید به باگواتی (۱۹۹۳)، والی (۱۹۹۳)، اسی (۱۹۹۴، ۱۹۹۳)، و فرنچ (۱۹۹۳-۱۹۹۴).

هفده) جالب توجه اینکه، یکی از نخستین اختلافات مورد بررسی توسط WTO مربوط به استانداردهای زیست محیطی برای گازوئیل بود. ونزوئلا، صادر کننده بزرگ مشتقات نفت به ایالات متحده، دولت آمریکا را متهم کرد که مقرراتش برای گازوئیل که تمیزتر بسوزد تا آلودگی هوا را کمتر نماید باعث زبان تولیدکنندگان خارجی می گردد و از این طریق گازوئیل تولید شده در ایالات متحده را ارزانتر می سازد تا گازوئیلی که در خارج تولید می شود. لذا استانداردهای ایالات متحده سبب برقراری محدودیت بر تجارت می گردد.

هجده) در یک سیستم تجارت آزاد، نقش حکومت محدود به وضع مقررات حاکم بر بازرگانی می شود، که جهت بازرگانی سپس توسط رفتار نبروهای بازار تعیین می گردد. در یک سیستم تجارت سامان یافته، حکومت مداخله می کند تا روابط تجاری را در یک جهت از پیش تعیین شده آنچنانکه توسط خود حکومت تعیین گردیده بچریان اندازد.

نوزده) دولت کلیستون طرق متعددی را بمنظور ارتقا، برنامه های سیاست صنعتی و تکنولوژی بکار برد. در میان آنها از جمله برنامه تکنولوژی پیشرفته است. نخست در ۱۹۸۸ تصویب و اجازه داده شد، که کمکهای بلاعوض مناسب فدرال را به شرکتیانی بدهند که در صدد توسعه تکنولوژیهای دارای مزیت برای بخش بازرگانی، باشند، و پروژه سرمایه گذاری مجدد تکنولوژی، که کمکهای بلاعوض مناسب می دهد برای توسعه تکنولوژیهای با استفاده دوگانه (بازرگانی و دفاعی).

بیست) برای انتقاد از نظرات گروگ مان و یک الحاقیه بدان، نگاه کنید خصوصاً به مقالات کلاید وی. پرستوتیز جونیوز، لسترسی. تورو، اسنن سی، کوهن، و گروگ مان در شماره ژوئیه - اوت ۱۹۹۴ امور خارجی. همچنین نگاه کنید به برتون (۱۹۹۴) و بریگ (۱۹۹۴).

بیسست و یک) جهت نمونه، نگاه کنید به برگستن (b ۱۹۹۲ و a ۱۹۹۳)، بورراس، و بر، زیس‌مان، و ویلنگانز (۱۹۹۲)، هورماتز (۱۹۹۲)، و مید (۱۹۹۰).

### توصیه برای مطالعات بیشتر

- Berfsten, C. Fred, and Marcus Noland. *Reconcilable Differences? United States – Japan Economic Conflict* Washington, D.C.: Institute For International Economics, 1993.
- Esty, Daniel C. *Greening The Gatt: Trade, Enviromanment, And The Future*. Washington, D.C.: Institute For International Economics, 1994.
- Issak, Robert A. *Managing World Economic Change: International Political Economy*, 2nd ed. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice – Hall, 1995.
- Kenen, Peter B., ED. *Managing the World Economy: Fifty Years After Bretton Woods*. Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1994.
- Krugman, Paul. "Competitiveness: A Dangerous Obsession," *Foreign Affairs* 73 (March/April 1994): 28-44.
- Low, Patrick. *Trading Free: The GATT and U.S. Trade Policy*. New York: Twentieth Century Fund Press, 1993.
- Peterson, Erik R. "A Looming Collision of Capitalisms?" *Washington Quarterly* 17 (Spring 1994): 65-75.
- Riley, Stephen P., ed. *The Politics of Global Debt*. New York: St. Martin's, 1993.
- Sandholtz, Wayne, Michael Borrus, John Zysman, Ken Conca, Jay Stowsky, Steven Vogel, and Steve Weber. *The Highest Stakes: The Economic Foundation of the Next Security System*. New York: Oxford University Press, 1992.
- Sthwarts, Herman M. *States Versus Markets: History, Geogaphy, and the Development of the International Political Economy*. New York: St. Martin's, 1994.
- Tussie, Dana, and David Globber, eds. *The Developing Countries in World Trade: Policies and Bargaining Strategies*. Boulder, Colo.: Lynne Rienner, 1993.
- Tyson, Laura D'Andrea. *Who's Bashing Whom? Trade Conflict in Hhigh-Technology Industries*. Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1992.

## فصل ۸

### ارزش‌ها، باورها و ترجیحات آمریکائی: فرهنگ سیاسی و

### افکار عمومی در سیاست خارجی آمریکا

دمکراسیها بنا به طبیعت جوامعشان و مجموعه آرمانهایشان از برخی گزینه‌های [سیاست خارجی] چشم می‌پوشند.

وزیر سابق دفاع جیمز شلزینگر، ۱۹۸۵

هیچکس نمی‌داند به رئیس‌جمهوری که در کاخ سفید نشسته و تا نیمه‌های شب کار می‌کند در حالیکه صدها هزار تظاهر کننده در خیابانها فریاد و ویرا متهم می‌کنند چه می‌گذرد. حتی بستن گوش نیز نمی‌تواند مانع از رسیدن سر و صدا شود.

رئیس‌جمهور ریچارد ام. نیکسون، ۱۹۷۷

به سیاست خارجی غالباً به عنوان امری "ما فوق سیاست" نگریسته می‌شود. به موجب این نظر منافع داخلی در خدمت منافع ملی می‌باشد. موقعیکه امنیت کشور در معرض خطر است، آمریکائیان اختلافات حزبی را کنار گذاشته و از سیاستهای حکومتشان حمایت می‌کنند. خلاصه آنکه سیاست در لبه مرز متوقف می‌گردد.

آیا این تصور واقعیت دارد؟ آیا تصمیمات سیاست خارجی بدون توجه به عواقب سیاسی داخلی بمنظور افزایش منافع کشور در خارج اتخاذ می‌گردد؟ یا آیا گزینشهای سیاست خارجی رهبران سیاسی تا حد زیادی تحت نفوذ و تاثیر قدرت و محبوبیتشان در داخل کشور می‌باشد؟ برای یک لحظه سناریوی زیر را در نظر بگیرید: رئیس‌جمهور، روز را در ساعت ۴:۴۵ د راداره بیضی شکل (دفتر ریاست جمهوری) با مطالعه گزارش خلاصه وقایع تهیه شده از جانب مشاوران اصلی اش آغاز می‌کند. مشاور اصلی داخلی اش با گزارش‌های مربوطه به افزایش کسر بودجه شروع به سخن می‌نماید، رشد کند اقتصادی، و تصویری وخیم از موازنه تجاری و آخرین نظر سنجیها نشان می‌دهد که نگرانی اقتصادی و قرائن جنجال سیاسی داخلی سبب گشته تا محبوبیت رئیس‌جمهور نزد مردم آمریکا تضعیف گردد، ومخالفان رئیس‌جمهور در انتخابات آتی میان دوره ای کنگره، ویرا متهم ساخته اند که سیاست باری بهر جهت و مبهمی را نسبت به متحدان کشور در خاورمیانه در پیش گرفته است. مشاور امنیت ملی نفر بعدی است با هشدار اینکه گزارشات سیا دلالت دارد بر اینکه خاورمیانه در آستانه آنست که بار دیگر



شاهد بروز جنگ مسلحانه باشد و قویاً اصرار بر اقدامی فوری برای حفظ منافع و سرمایه گذاریهای آمریکا در منطقه دارد. یک جلسه استراتژی بسرعت در دستور کار روز قرار می گیرد که شامل مشاورات جداگانه با نمایندگان از انستیتوی آمریکایی نفت، واز گروههایی که خود را "دوستان اسرائیل" و "شهروندان برای عدالت عرب" می نامند.

چه عواملی بیشترین نفوذ را بر رئیس جمهوری در مواجهه با چنین اوضاع و احوالی خواهد داشت؟ اگر چه نمی توان به ذهن رئیس جمهور وارد شد، می توان حدس زد که چه محاسباتی احتمالاً ممکن است گزینش ویرا تعیین نماید. وقتیکه مجبور به اتخاذ تصمیمی گردد، منطقی است که تصور کرد که از خود خواهد پرسید، تبعات داخلی احتمالی گزینش x یا y چیست؟ آیا این تصمیم موقعیت مرا نزد عموم تقویت یا تضعیف خواهد کرد؟ آیا قدرت حزب سیاسی مرا تضعیف خواهد نمود؟ و آیا ممکن است که این امر، شاید یکشنبه، حامیان سیاسی مرا تبدیل دشمنانم نماید؟ سؤالات بی شماری راجع به احتمال واکنش متحدان و مخالفان آمریکا در منطقه و سایر جاها نیز می تواند پیش بینی شود، ولی وسوسه قوت دادن اولویت به عواقب داخلی تصمیمات سیاست خارجی ممکن است غیر قابل مقاومت باشد. همانطور که یکی از سیاست گذاران سابق نتیجه گیری کرد:

[رهبران آمریکا نشان داده اند] که در ابراز بیانات و اتخاذ اقدامات توجهشان نه به تاثیر آنها بر صحنه بین المللی است که مخاطبش می باشند بلکه در عوض به تاثیرشان بر آن رده هایی از آمریکائیان است که مورد نظرشان می باشند... که مشتاقند تا توجهشان را جلب نمایند در چنین شرایطی سؤالات این نخواهد بود که: تا چه اندازه، آنچه من انجام می دهم با توجه به شرایط، بر محیط جهان ما موثر است؟ بلکه در عوض اینست: در آئینه افکار عمومی داخلی آمریکا، چنانچه آن کار را بکنم من چگونه بنظر می رسم؟

آیا من زیرک، مصمم و میهن پرستی سرسخت، دارای هوشیاری لازم در برابر ترفندهای حکومت های خارجی بنظر می رسم؟ اگر چنین است، اینست آنچه من می کنم. حتی اگر با توجه به واقعیت های وضعیت خارجی، ثابت شود که بی معنی است، یا حتی اثر معکوس داشته باشد. (کنان ۱۹۶۷، ۵۳)

ابن نظر مشخص می سازد که هدایت تصمیمات سیاست خارجی احتمالاً بیشتر به سبب توجه به واکنش هایی خواهد بود که آنها در داخل بوجود خواهند آورد تا در خارج. حفظ پایگاه قدرت شخص و میل روانی که مورد تحسین قرار گیرد، مشوق اتخاذ آنگونه تصمیمات سیاست خارجی است که پاسخهای مطلوب داخلی را برانگیزد. تمایل افراطی در ابتکار، ثنات را جایگزین سیاست خارجی عقلایی می کند. گندم نمایی مشغولیت ذهنی غالب می گردد.

غرض ما در این فصل و فصل بعدی اینست که دریابیم چگونه سیاست خارجی آمریکا مقید به خصوصیات اجتماعی یا داخلی کشور می گردد. اینجا ما تاثیر باورهای آمریکائیان در

سیستم سیاسی و شیوه ای که این سیستم بر سیاست خارجی آمریکا تأثیر می‌گذارد را مورد غور و بررسی قرار می‌دهیم؛ فرهنگ سیاسی و نیز درباره ترجیحات و حالات و طرز تفکرات سیاست خارجی و افکار عمومی. سپس در فصل ۹ به کشف نقشهایی که گروههای ذینفع، وسایل ارتباط جمعی و برگزاری انتخابات ریاست جمهوری در انتقال باورها، رفتارها و ترجیحات بدرون روند سیاست‌گذاری ایفا می‌کنند می‌پردازیم. در سراسر این فصول، ما در پی آنیم که بدانیم چگونه این نیروهای اجتماعی، رفتارسیاست خارجی رهبران را محدود و چه موقع و چگونه تغییر سیاسی را تشویق می‌کنند.

ما تحقیق خود را با ملاحظه چگونگی خصوصیات و تمایزات ملی آمریکا و شرایط داخلی در ایالات متحده در مقایسه با سایر کشورها آغاز می‌کنیم.

### آمریکا در جامعه ملتها: یک مورد استثنائی؟

خصوصیاتی که ایالات متحده را نوع کشوری می‌سازد که هست، تصورات آمریکائیان و ادراکشان را از نقش جهانی خاص کشور تعیین می‌کند. در سالهای اخیر بسیاری از تحلیلگران درباره تنزل نسبی ایالات متحده در جامعه جهانی ابراز نگرانی کرده اند، که اینکشور را بیشتر مانند یک کشور "معمولی" کرده است (نگاه کنید به فصل ۷). معذک هنوز، ایالات متحده فاصله بسیاری با یک کشور عادی در جامعه ملتها دارد، آنگونه که اطلاعات جدول ۱-۸ متضمن مقایسه خصوصیات ملی اش با دیگران آن را نشان می‌دهد. آمریکا چهارمین کشور بزرگ جهان از لحاظ وسعت جغرافیایی، و سومین از لحاظ جمعیت است. دارای منابع طبیعی وسیع، ثروت تکنولوژی و نیروی نظامی قابل تحرک است. یک ابر قدرت در میان اقتصادهای دموکراتیک مبتنی بر بازار در دنیای شمال است. اگر چه رشد اقتصادی کشور، پس انداز سرمایه گذاری، و نرخ استفاده حداکثر از انرژی نسبتاً پایین است وضع کشور بطور کلی از لحاظ مادی بسیار درخشان است. آمریکائیه‌ها کمتر از ۵ درصد جمعیت دنیا را تشکیل می‌دهند ولی در هر سال مفروض، آنها تولید (و مصرف) یک چهارم یا بیشتر مجموع بازده اقتصادی دنیا را دارند. ثروت شخصی بسیار بیشتر از آنی است که بطور مساوی توزیع گردد ولی "میانگین" ثروت آمریکایی بهتر از همتایان خودش در هر جای دیگر دنیا است<sup>(۱)</sup>. در مقایسه باید گفت مردم آمریکا نیز در سطح بالائی شهرنشینی می‌باشند، خوب تحصیل کرده اند و دسترسی راحتی به سیستمهای مجهز ارتباطی دارند. بطور خلاصه جامعه آمریکایی و کیفیت زندگی ای که مردم آمریکا از آن بهره‌مندند در بسیاری از زمینه‌ها کاملاً متفاوت از هر ملتی دیگری در جهان است.

همچنین شواهدی حاکی از سقوط، در ایالات متحده وجود دارد، جرم و خشونت در

خیابانهای آمریکا مشهور است و ایالات متحده از نظر قتل‌های عمدی در دنیای شمال دارای رتبه نخست است. همچنین رتبه اول است از نظر تجاوزهای جنسی گزارش شده، طلاق و در صد میزان جمعیت محبوس در زندان، و از نظر جرائم مواد مخدر، آمریکا رتبه دوم است (گزارش توسعه انسانی - ۱۹۹۳). چنین اطلاعاتی حکایت از بافت اجتماعی رنجور و کیفیت تنزل یافته زندگی دارد.

این وسوسه وجود دارد که بنا به درک مستقیم حسی استنباط کرد که خصوصیات ملی آمریکا - بویژه قابلیت‌ها و منابع فراوانش - هدف‌های سیاست خارجی را دیکته می‌کند، ولی پیوندهای علی-مستقیم بین آنها قابل اثبات نیست. برای مثال، فرضیات ساده و تک عاملی مانند "کشورهای بزرگ و پر جمعیت بطور اجتناب ناپذیری امپریالیست هستند"، "جوامع تحصیلکرده سیاست‌های خارجی مسالمت آمیز را دنبال می‌کنند"، یا "کشورهای نظامی شده ضرورتاً توسعه طلب می‌باشند"، نمی‌تواند با توجه به تجارب موجود، اساسی داشته باشد. مثالهای متضاد بسیار زیادی وجود دارند. حتی "قانون" رفتاری که دمکراسیها علیه یکدیگر متوسل به جنگ نمی‌شوند مقید به برخی احوال و شرایط است. (توجه شود به وضعیت جنگجویان در جنگ ۱۸۱۲ و جنگ داخلی آمریکا). علاوه بر آن چون شرایط اجتماعی غالباً طی دوره‌های طولانی ثابت باقی می‌مانند، بنابراین به ندرت تغییر سیاسی را موجب می‌شوند. مناسبتر آنکه، خصوصیات ملی مانند وسعت، منابع، و شرایط اقتصادی بعنوان عوامل زمینه‌ای محسوب شوند که گزینش برخی از گزینه‌های سیاست خارجی را ممکن می‌سازد در حالیکه امکان عملی سایر گزینه‌ها را محدود می‌نماید.

شیوه دیگر اندیشیدن درباره تاثیر عوامل اجتماعی اینست که عوامل مذکور به عنوان داده‌ها، در نقشه فرضی جهان چه اهمیتی برای تصمیم‌گیرندگان دارند، و اینکه جایگاه کشورشان در آن نقشه کدامست. زیرا تصور و برداشت جامعه آمریکا ممکن است اندیشه سیاست‌گذاران را بیشتر از برخی شرایط محسوس شکل دهد (دالک ۱۹۸۳). تغییرات در جامعه آمریکائی - چه تغییراتی در ترکیب جمعیتی، شیوه زندگی، عادات مصرفی، بستگی وارداتی، پس اندازهای داخلی و سرمایه‌گذاریها، بدهی بخش عمومی و خصوصی، یا کیفیت محیط زیست باشد - ممکن است در شکل دادن به نظراتشان درباره نقش خاص بین‌المللی کشور و نهایتاً در نوع سیاستها و برنامه‌هایی که پیشنهاد می‌کنند موثر افتد.

این دیدگاهها درباره جامعه آمریکائی و جهانش بر پایه‌هایی استوار است که ریشه در تجارب و باورهای پیشین سیاست‌گذاران دارد، چه رهبران ملت نیز مخلوق فرهنگ سیاسی شان هستند و نمی‌توانند از تاثیر و نفوذ آن بگریزند. بنابراین بررسی دقیقتری از آن فرهنگ ضروری می‌باشد.

**جدول ۸-۱ جامعه آمریکائی در اجتماع جهانی**

**رتبه نسبی ایالات متحده در سالهای ۱۹۹۰**

| رتبه ایالات متحده در میان سایر کشورها | تاریخ بررسی | خصوصیات ملی و نشانه هایش                         |
|---------------------------------------|-------------|--|
| <b>وضع اقتصادی</b>                    |             |  |
| ۱                                     | ۱۹۹۳        | تولید ناخالص ملی (GNP)                           |
| ۷                                     | ۱۹۹۳        | تولید سرانه ناخالص ملی                           |
| ۴۸                                    | ۱۹۹۰-۱۹۸۰   | میانگین نرخ رشد سالانه تولید ناخالص ملی (GNP)    |
| ۶۶                                    | ۱۹۸۵-۱۹۹۳   | میانگین سرانه نرخ رشد سالانه (GNP)               |
| ۱۲۳                                   | ۱۹۸۵-۱۹۹۳   | میانگین نرخ سالانه تورم                          |
| ۱۴۱                                   | ۱۹۹۳        | سهم صادرات در (GNP)                              |
| ۴۲                                    | ۱۹۸۰-۱۹۹۳   | میانگین نرخ رشد سالانه صادرات                    |
| ۱۹                                    | ۱۹۸۰-۱۹۹۳   | میانگین نرخ رشد سالانه واردات                    |
| ۵۸                                    | ۱۹۹۱        | پس انداز ناخالص داخلی (درصد GDP)                 |
| ۴۴                                    | ۱۹۸۰-۱۹۹۳   | میانگین نرخ رشد سالانه سرمایه گذاری ناخالص داخلی |
| ۶۶                                    | ۱۹۹۳        | برآیند تولید ناخالص داخلی بر حسب واحد مصرف انرژی |
| <b>نیروی نظامی</b>                    |             |  |
| ۱                                     | ۱۹۹۳        | مخارج نظامی (به دلار)                            |
| ۶                                     | ۱۹۹۳        | مخارج سرانه نظامی                                |
| ۳۸                                    | ۱۹۹۳        | مخارج نظامی بعنوان درصد (GNP)                    |
| ۳                                     | ۱۹۹۳        | اندازه قوای نظامی (افراد فعال - موظف)            |
| ۴۹                                    | ۱۹۹۳        | اندازه قوای نظامی (بر طبق هر هزار نفر جمعیت)     |
| ۲                                     | ۱۹۹۳        | بمبها و کلاهکهای هسته ای (اسنراژیک و تاکتیکی)    |
| <b>منابع</b>                          |             |  |
| ۳                                     | ۱۹۹۵        | وسعت سرزمینی                                     |
| ۳                                     | ۱۹۹۳        | جمعیت  |
| ۲                                     | ۱۹۹۳        | مصرف سالانه انرژی                                |
| ۷۷                                    | ۱۹۸۰-۱۹۹۳   | میانگین رشد سالانه (نرخ تولید انرژی)             |
| ۷۴                                    | ۱۹۹۰        | پوشش جنگلی بعنوان درصدی از مساحت سرزمین          |

| آموزش       |           |   |
|-------------|-----------|---|
| ۹           | ۱۹۹۰      | مخارج عمومی سرانه                             |
| ۱۱          | ۱۹۹۰      | مخارج عمومی برای هر دانش آموز                 |
| ۱۲          | ۱۹۹۰      | تعداد دانش آموز نسبت به معلم                  |
| ۱۵          | ۱۹۹۰      | درصد تعداد مدرسه رو در مدرسه                  |
| ۱           | ۱۹۹۲      | میانگین سالیانه تحصیل                         |
| بهداشت      |           |   |
| ۱۱          | ۱۹۹۰      | مخارج عمومی سرانه                             |
| ۳۲          | ۱۹۹۰      | نسبت پزشک به جمعیت                            |
| ۲۱          | ۱۹۹۳      | نرخ مرگ و میر نوزادان                         |
| ۲۱          | ۱۹۹۲      | انتظار زندگی در هنگام تولد                    |
| ۱           | ۱۹۹۰      | درصد جمعیت که به آب سالم دسترسی دارند         |
| ۲۵          | ۱۹۹۰      | درصد جمعیت با دسترسی به وسایل بهداشتی         |
| ۱۷          | ۱۹۹۱      | درصد نوزادان با کمبود وزن در هنگام تولد       |
| اجتماعی     |           |   |
| ۸           | ۱۹۹۲      | نمایه توسعه انسانی                            |
| ۱۴۰         | ۱۹۸۵-۱۹۹۳ | میانگین رشد سالانه جمعیت                      |
| ۲۲          | ۱۹۹۳      | درصد جمعیت شهری (نسبت به کل جمعیت)            |
| ۲۹          | ۱۹۹۳      | درصد زنان در نیروی کار (نسبت به کل نیروی کار) |
| ۱           | ۱۹۹۰      | رادیو (نسبت به هر هزار نفر)                   |
| ۱           | ۱۹۹۰      | تلویزیون (نسبت به هر هزار نفر)                |
| ۳           | ۱۹۹۰-۱۹۹۲ | تلفن (نسبت به هر هزار نفر)                    |
| امور حکومتی |           |   |
| ۱           | ۱۹۹۳      | مخارج حکومت مرکزی (به دلار)                   |
| ۱۱۶         | ۱۹۹۳      | مخارج حکومت مرکزی نسبت به GNP                 |

منبع: آژانس کنترل اسلحه و خلع سلاح آمریکا، مخارج نظامی جهان و انتقال تسلیحات ۱۹۹۳-۱۹۹۴ (واشنگتن دی. سی: آکتا ۱۹۹۵) ص ۴۰، اطلس بانک جهانی ۱۹۹۵ (واشنگتن دی سی بانک جهانی ۱۹۹۴) صص ۸-۹.

## فرهنگ سیاسی و سیاست خارجی

فرهنگ سیاسی ایالات متحده یعنی ارزشها، شناختها، ایده ها و آرمانهای سیاسی در باب جامعه آمریکائی و سیاسی که مردم آمریکا بدان اعتقاد دارند. از آنجا که اینها ریشه عمیقی داشته و بنحو گسترده ای مورد اشتراک است مطمئناً چنین است بخاطر اینکه اغلب

آمریکائیان توسط همین نفوذهای فرهنگی اجتماعی شده اند - لذا محتوای فرهنگ سیاسی بصورت منبع داخلی بالقوه مهمی در سیاست خارجی می باشد. در واقع، این امری عادی است که بباد آورد که "کشور به صراحت بر پایه مجموعه خاصی از ارزشها بنا شده و این ارزشها بودند که دیدگاه ایالات متحده را متفاوت از ملتهای دنیای قدیم ساختند با آن که ریشه فرهنگ آمریکا در دنیای قدیم بود". (مک کورمیک ۱۹۹۲). بنابراین سیاست خارجی آمریکا متفاوت از سیاستهای سایر دولتها می باشد زیرا ایالات متحده منحصر بفرد است.

آن ارزشهای اصلی که توسط جامعه آمریکائی پذیرش گسترده ای دارند چیست ؟ نظرات تحلیلگران در این خصوص متفاوت است. نه فقط بخاطر وجود فرهنگهای فرعی سیاسی و گروههای ناسازگار، مشکل است که براحتی درباره میزان و درجه ای که برخی ارزشها بطور عمومی پذیرفته شده اند نظری عام داشت، بلکه همچنین به سبب اینکه "فرهنگ کمتر منسجم" کشور (مریل مان<sup>۱</sup> ۱۹۸۴) سیال و چندگانه است و به تک تک شهروندان اختیار می دهد که فلسفه خود را پیروی کنند در حالیکه تعهد خود را به کشور حفظ می نمایند. از اینرو سنت سیاسی آمریکائی تاکید بر اکثریت گرایی دارد ولی در همان زمان نیز مخالفت، وفاداری محلی، و عدم تبعیت را تحمل می نماید.

### سنت آزادیخواهی

علیرغم گوناگونی و تنوع، و احترام بدان، برخی از هنجارها سلطه غالب دارند. ارزشها و اصولی هستند که غالب آمریکائیان صرفنظر از فلسفه خاص سیاسی شان نسبت به آنها واکنش نشان می دهند. اگرچه هیچ تعریف واحدی بطور کامل ذات آن مفهوم را در خود ندارد، تصورات مکملی که تشکیل دهنده "جریان اصلی" باورهای سیاسی آمریکائی می باشد را می توان تحت عنوان آزادیخواهی در نظر گرفت<sup>(۲)</sup>. بنیاد میراث آزادیخواهی، عقیده توماس جفرسون، مندرج در اعلامیه استقلال است که منظور حکومت تضمین حقوق غیر قابل تفکیک زندگی، آزادی و جستجوی خوشبختی برای شهروندانش است. این "قرارداد اجتماعی" میان آلهائی که تجربه آمریکائی را بوجود آورده و در پی تضمین این حقوق بودند مقدس است. همچنین است نیز حق مردم به شورش علیه حکومت در صورتی که قصد نقض و تخلف از قرارداد را داشته باشد. هر گاه هر حکومتی قصد انهدام این هدف را داشته باشد جفرسون نتیجه گرفت، "این حق مردم است که آنها اصلاح یا سرتگون سازند."

در مرام لیبرال، همانطور که جفرسون بر آن صحه گذاشت، قدرت مشروع سیاسی فقط

ناشی از رضایت مردمی است که بر آنان حکومت می‌شود. مشارکت مردم در تصمیماتی که بر سیاست عمومی و کیفیت زندگی‌شان موثر است تضمین‌کننده رضایت آنان است. سایر اصول و ارزشهایی که این سنت آزادیخواهی را زینت می‌بخشد، ریشه در فلسفه سیاسی قرن نوزدهم متفکر انگلیسی جان لاک دارد. از جمله آنهاست آزادی فردی، حق مساوات و بهره‌مندی از فرصت‌های مساوی در برابر قانون (در عبارت همه انسانها مساوی بدنیا آمده‌اند)، رعایت مقررات، حق تعیین سرنوشت، فعالیت آزاد اقتصادی، حقوق غیر قابل تفکیک (طبیعی)، قاعده اکثریت و حقوق اقلیت، آزادی بیان، تفکیک قوا در داخل حکومت، فرصت برابر جهت مشارکت در امور عمومی، و قانون‌گرایی ("حکومت قانون نه افراد"). تمامی اینها منطبق با عقیده لاک است که حکومت باید محدود به حمایت از زندگی فردی، آزادی و مالکیت و از طریق رضایت مردم باشد.

رویهمرفته این اصول عقاید، اساس "حاکمیت مردمی" را تشکیل می‌دهد، یعنی این که "تنها منبع حقیقی اقتدار سیاسی، اراده کسانی است که تحت حکومت قرار دارند، بطور خلاصه دگرترینی که همه اختیارات از مردم ناشی می‌گردد" (توماس ۱۹۸۸). آبراهام لینکلن هنگام پذیرش حکومت بر این اصل بنیادی، حکومت از جانب مردم توسط مردم برای مردم، تاکید گذاشت. زیرا رسوم و آداب آمریکائی نیز بر این اصل باوری شوق آمیز دارند، تصور آمریکائیه‌ها درباره خودشان به عنوان "مردمی آزاد" می‌باشد.

رهبران آمریکائی - صرف‌نظر از تعلق حزبی یا خط مشی فلسفی - معمولاً اعتقاد اساسی به سنت لیبرال لاک را مورد تایید قرار می‌دهند، همانطور که آمریکائیان اسناد و منشورهای مربوط را در اعیاد ملی تجلیل می‌نمایند، حتی آنهاست که خودشان را بعنوان محافظه کاران سیاسی بحساب می‌آورند. در حقیقت لیبرالهای سنتی اعتقادشان را نسبت به لیبرالیسم آنطوری که دویست سال پیش بیان گردید حفظ کرده‌اند (لیپ ستیز و اسپیک<sup>۱</sup> ۱۹۸۹). بنابراین شگفت نیست که سایر ملتها قاعده‌تفاوت‌های اندکی را در اصولی که سیاست خارجی آمریکا بر آن قائم است می‌بینند، حتی هنگامیکه قدرت سیاسی از یک رئیس‌جمهور به دیگری، یا از یک حزب سیاسی به حزب دیگری انتقال می‌یابد.

### لیبرالیسم و رفتار سیاست خارجی آمریکا

در رسالات کلاسیک درباره سنت لیبرال در آمریکا، لوئیس هارتز (۱۹۵۵) استدلال می‌کند که لیبرالیسم جان لاک آنقدر در زندگی آمریکائی رسوخ کرده است که آمریکائیان

<sup>۱</sup> Lipstitz & Speak

ممکن است نسبت به آنچه، اسماً - یک ایدئولوژی است غافل باشند. اساس و پایه ایدئولوژی لیبرالیسم، با استدلالی منطقی، تجربه استثنائی آمریکا است. این تجربه شامل فقدان ستیزه اعلام شده طبقاتی یا مذهبی در زمان تاسیس کشور بود که همراه با نعمت پر برکت ناشی از انزوای جغرافیائی از آشوب و غوغای سیاسی و نظامی اروپا تکمیل گردید.

چگونه استثنا بودن آمریکا و ایدئولوژی لیبرالیسم لاک بر سیاست خارجی آمریکا تاثیر داشته است؟ رشته های استمرار در دیپلماسی آمریکا از زمان دکترین مونرو تا به امروز روشن است (نگاه کنید به چکیده ۸-۱). برای حرکت در آوردن حمایت عمومی جهت اقدامات ایالات متحده در خارج و وفق دادن تصمیمات سیاسی با ارزش های اخلاقی، رهبران آمریکا اغلب اقداماتشان را در قالبی از شعارهای مرتبط با ادراکات و آرمانهای ایدئولوژیک پوشانده اند.

### چکیده ۸-۱

#### استثنائی بودن آمریکا: سنت لیبرال و سیاست خارجی

##### معاصر آمریکا

"تصور استثنائی بودن آمریکا بیان این اعتقاد است که ایالات متحده یک رسالت اخلاقی دارد که از هویتش سرچشمه گرفته و سیاست هایش را هدایت می نماید. خصوصیت استثنائی ما، که در اصل بمنظور توجیه مخالفت و بی توجهی به اتحادها و مناقشات به اصطلاح دنیای قدیم بکار می رفت، اغلب به عنوان زمینه هائی برای بهبود دنیا مورد اشاره و استناد قرار گرفته است."

سفیر ایالات متحده در سازمان ملل متحد جین ج. کرک پاتریک، ۱۹۸۴

"دمکراسی ما دربرگیرنده بسیاری از آزادیهاست - آزادی بیان، مذهب، اجتماعات، و بسیار آزادیهای دیگر که ما اغلب آنها جزو مسلمات محسوب می داریم. اینها حقوقی هستند که باید در آن تمامی بشریت سهیم باشند."

رئیس جمهور رونالد ریگان، ۱۹۸۳

"آمریکا با آزادی آغاز کرد، مبارزه اش هرگز برای آن نبود که آزاد شود، بلکه آزاد بماند. علاوه بر آن هرگز، حتی برای یک لحظه، آزادیش را از دست نداد. تاریخ، به عبارت دیگر، آمریکا را خام و ناپخته کرده است. تاریخ آمریکائیان را خوشبخت ترین و کم توافق ترین مردم در جهان ساخته است. در واقع، تجربه رضایتبخش آمریکا با آزادی ممکن است پایه ناتوانی تاریخی آمریکا در یافتن جایگاه مناسب جهانی اش باشد، جاذبه انزواجوئی و ناشیگری مداخله جوئی آمریکا - هر دو ممکن است مرتبط با ناآشنائی اش در سرکوبی سیاسی و بی عدالتی اجتماعی باشد که تجربه مشترک بیشتر کشورهای جهان است. علاقه طبیعی ما به آزادی ما را بشدت



بر آن داشته است که در طلب گسترش آن باشیم. این ممکن است شوخی ناجور تاریخ درباره قرن آمریکا باشد."

نیوریبابلیکه، ۳۰ آوریل، ۱۹۸۴

اصولی مانند حق تعیین سرنوشت و حق صیانت از خود مستمراً جهت توجیه اقدامات سیاسی مورد استناد قرار می‌گیرند. همانطور که اهمیت دادن به ثروت، قدرت، موقعیت، فضائل اخلاقی، و آزادی نوع انسان تبدیل به مجموعه واحدی از ارزشها گردیده که متقابلاً بوسیله پارادایم لیبرالیسم لاکی تقویت شد." (وایزباند ۱۹۷۳).

بازساخت جهان بر طبق تصور آمریکا نیز فرضی است که از ستن فرهنگی ملت سرچشمه گرفته است. موهبت ملی برای دموکراسی (NED). برنامه ای بحث انگیز که توسط دولت ریگان در ۱۹۸۳ آغاز گردید، تجلی تازه ای از سنتی با میراث طولانی است. منظور این برنامه آنست که در سراسر جهان رشد موسسات مستقل سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی را تشویق کند که بصورت بنیادهای دموکراسی و تضمین کننده حقوق و آزادیهای فردی باشند ( نگاه کنید به کاروترز b ۱۹۹۴).

انگیزه و عامل اصلی در ترویج دموکراسی در خارج از کشور مجموعه ای از باورهاست که پایه های فکری هم تئوری کلاسیک دموکراسی و هم کاپیتالیسم را ترکیب و تبدیل به یک ایدئولوژی عمیقاً ریشه یافته "کاپیتالیسم دموکراتیک" می‌کند (گرین برگ ۱۹۸۵). در حالیکه دموکراسی و کاپیتالیسم ریشه های تاریخی و فلسفی مشترکی دارند، در داخل کشور آنها بعضاً در تعارض بوده اند. چون کاپیتالیسم مخصوصاً منتج به "نابرابری عظیم ثروت و درآمد گردیده است" (مک کلوسکی و زالر ۱۹۸۴). بهر حال، در خارج از کشور، اصول منطقی کاپیتالیسم دموکراتیک، عجین شده در فرهنگ آمریکائی یقیناً علل ناخرسندی آمریکا نسبت به سوسیالیسم را بیان می دارد و اینکه چرا کمونیسم شوروی را به عنوان تهدیدی نسبت به "شیوه زندگی آمریکائی" می‌نگرند.

افکار محققان و سیاست گذاران درباره اینکه چگونه توسعه سیاسی روی می دهد (یا باید روی دهد) نیز موثر بر برنامه های کمک خارجی آمریکا در دوران جنگ سرد بود. نظرات آنان رابطه بین فرهنگ سیاسی و سیاست خارجی را ترسیم می‌نماید.

چهار برداشت متخذه از تجربه استثنائی آمریکا موثر بر برنامه کمک عبارتند از: (۱) تغییر و توسعه سهل است، (۲) همه چیزهای خوب با یکدیگر سازگار می شوند، (۳) افراط گری و انقلاب بدند، و (۴) توزیع قدرت سیاسی مهمتر از انباشتن آن است (پاکنهام ۱۹۷۳). دو

فرض نخست در رهیافت اقتصادی برنامه کمک ایالات متحده منعکس شدند. این رهیافت بر پایه این باور بود که نتایج شگفت انگیزی از آنچه در حقیقت کوشش اندکی است حاصل خواهد آمد، و اینکه توسعه اقتصادی مولد توسعه سیاسی و انبوهی از "سایر چیزهای خوب سیاسی" خواهد بود. ضدیت با کمونیست، و پشتیبانی از برنامه کمک جنگ سرد ریشه در فرض سوم داشت. و ذهنیت دمکراتیک که در برنامه ساری بود ناشی از فرض چهارم بود، که صدور نهادهای سیاسی آمریکا را توجیه منطقی میکرد. این چهار فرض با یکدیگر، همه متخذه از سنت لیبرالی، پیوستگی و التصافی به سیاستهای آمریکا می داد که در غیر اینصورت از هم گسیخته و ناسازگار بودند.

سایر نمونه‌ها را می‌توان در پیوند زمینه‌های قبلی سیاست خارجی با نفوذ ارزشهای آمریکائی یافت. اما مسأله اصلی این نیست که آیا ارتباطی بین فرهنگ و سیاست خارجی وجود دارد، بلکه چگونگی عملکرد این دو می‌باشد. پاسخ دقیق به پرسش مذکور کماکان ناممکن است. ولی پیوندی احتمالی را می‌توان در "قانون واکنشهای قابل پیش بینی یافت". این قانون "حاکمی از آنست که تصمیم گیرندگان برخی از شقوق احتمالی را مورد دقت قرار می دهند زیرا پیش بینی می‌کنند که برخی از شقوق با ممانعت روبرو خواهند شد. این پیش بینی ناشی از تصور ذهنیشان از فرهنگ سیاسی آمریکائی است که سلسله ای از اهداف و گزینه های مجاز سیاست خارجی را مشخص می‌سازد. به نظر یکی از تحلیلگران، نفوذ فرهنگ سیاسی "در توانانیش برای تعیین حدود ثابت معقول در رفتار سیاسی می‌باشد و اینکه جهت نیمه خود آگاهانه‌ای به اقدام سیاسی بدهد... ظرافت هر چه بیشتر نفوذ فرهنگ سیاسی سبب محدودیت آزادی عمل تصمیم گیرندگان می‌شود به نحوی که از محدودیتهائی که بر آنها وارد می‌شود، ناآگاهند." (الازار ۱۹۷۰). استدلال رابرت کندی علیه حمله هوآنی برای انهدام موشک‌هائی که اتحاد شوروی مخفیانه در کوبا مستقر کرد در ۱۹۶۲ این روند دقت تیزبینانه را ترسیم می‌کند. آنطور که وی خودش آن را توصیف کرد:

هر چقدر استدلالات نظامی و سیاسی جهت حمله در رجحان به محاصره معتبر بودند، تاریخ و سنن آمریکا اجازه رفتن در چنین مسیری را نمی‌داد. هر چقدر دلالت نظامی اوزیر سابق امور خارجه دین اچسن<sup>۱</sup> و دیگران می‌توانستند ردیف کنند، معذک در آخرین تحلیلهای مدافع یک حمله غافلگیرانه توسط یک کشور خیلی بزرگ علیه یک کشور خیلی کوچک بودند. این، من گفتم، نمی‌توانست توسط ایالات متحده انجام گیرد، اگر ما متعهد به حفظ موضع اخلاقی مان در کشور و دراکتاف جهان باشیم. مبارزه ما علیه کمونیسم در سراسر جهان خیلی بیش از حمایت فیزیکی است - این مبارزه اساسش در میراث و آرمانهای ما بود و اینها را ما نباید ویران سازیم<sup>۲</sup>. (کندی ۱۹۷۱، ۱۷-۱۶).

البته این روند باریک‌بینی و دقت نظر، گاه موفق نبوده است - بخصوص وقتی که اصول

با زور برخورد می‌کند. از این‌روی ترس از کمونیسم توجیه‌کننده این است که چگونه کشوری متعهد به حقوق و آزادیهای فردی جهانی بعضاً آنها را بنام امنیت ملی سرکوب می‌کند. مشابهاً، عروج ایالات متحده به موقعیت یک قدرت جهانی بعد از جنگ جهانی دوم بیانگر این است که چگونه ملتی متعهد به "حکومت محدود" توانست طلوع "ریاست جمهوری امپریال" را اجازه دهد، بدون تحذیر از سیستم قانون اساسی نظارتها و موازنه ها، ایجاد و نگهداری یک دستگاه عظیم نظامی زمان صلح را توجیه نماید (نگاه کنید به دیودنی و ایکن بری ۱۹۹۴).

ما همچنین باید قبول کنیم که افکار و آرمانهای متشکله فرهنگ سیاسی، مفتوح برای تعبیرات متضاد و اغلب متغیر است. تحولات جمعیت شناختی و سایر تحولات مرکب، سبب بروز تغییراتی در ارزشها و اعتقاداتی می‌گردند که در غیر این‌صورت ابدی بودند. (مک کلوسکی و زالر ۱۹۸۴، سیتیرین و دیگران ۱۹۹۴). از آنجا که فرهنگ سیاسی تغییر ناپذیر نیست، سیاست‌گذاران بواسطه واکنشهای مخالف قابل پیش‌بینی نسبت به گزینشهای سیاسی، کمتر خود را در محذور می‌بینند.

### فرهنگ سیاسی در جامعه متغیر

در نظر آورید که برسر نسل سالیهای ۱۹۶۰ چه آمد. این نسل پرورش یافت تا باور کند که ایالات متحده کشوری با فضائل متعالی است، آمریکائیان جوان - از طریق تهاجم خلیج خوکها، تبعیض نژادی در سلما<sup>۱</sup>، آلاباما، سایر جاها و قتل رئیس جمهور کندی، برادرش رابرت، و مارتین لوتر کینگ و سپس ویتنام دریافتند - که آرمانهایشان در عمل به فساد کشیده شده است. با خشم بسیار، تعداد زیادی از آمریکائیان از خود بیگانه شده به اعتراض نسبت به بی حرمتی‌هایی که تصورات ظاهراً مقدس را نابود کرد، پرداختند. در همان زمان، اعتقادی که مردم آمریکا به نهادهای سیاسی شان و سایر نهادهای اجتماعی داشتند سریعاً رو به زوال گذاشت. فرهنگ آمریکائی تحت یک دگرگونی مشخص قرار گرفت چون ملت با نقض آرمانهای سنتی اش به مبارزه پرداخت، همانطور که در کتاب (و بعداً فیلم) متولد در چهارم ژوئیه (کودیک ۱۹۷۷) تصویر گردید.

تغییر فرهنگ سیاسی و تحول وضع افکار عمومی تغییر سیاسی را تسهیل کرد. جنگی با رسوائی خاتمه یافت. دو رئیس جمهور آمریکا سرنگون شدند، یکی (لیندون جانسون) در برابر فشار سیاسی زیاد، دیگری (ریچارد نیکسون) با خفت. موانع قانونی نسبت به تبعیض نژادی از میان برداشته شد. محدودیتهای جدیدی جهت استفاده هم آشکار و هم پنهانی از قوای

آمریکائی در خارج از کشور برقرار گردید، و دامنه اقدام مجاز کاهش یافت به نحوی که تا امروز هم در تفکر سیاسی پابرجاست. بنابراین به نظر میرسد که تغییرات در فرهنگ سیاسی - چه برخاسته از رهائی عمومی از غفلت یا قصور سیاسی باشد یا سایر علل - می‌تواند موثر در نوع سیاست‌هایی باشد که رهبران پیشنهاد می‌کنند و طرقی که بعداً بمورد عمل گذاشته می‌شود.

امروز ارزشهای اصلی تشکیل دهنده جامعه آمریکائی و فرهنگ سیاسیش مواجه با چالش جدیدی است! چند فرهنگ گرای<sup>۱</sup>. "در کانون چند فرهنگ گرایی... تأکیدی وجود دارد بر اولویت قومیت بر شأن برابر و مشترک فردی بعنوان یک شهروند در تعیین هویت فرد و به تبع آن منافعش."

چند فرهنگ گرایی مبتنی است بر این اعتقاد که تصور از آمریکا بعنوان سرزمین فرصتهای برابر تنها مبالغه آمیز نیست، بلکه فریب آمیز است... یک منظور مهم چند فرهنگ گرایی اینست که درخواستهای گروههای قومی زیر دست را نسبت به داشتن سهم بیشتری از خیرهای جامعه، هم بطور محسوس و هم نامحسوس توجه کند. از این منظر ایدئولوژیک، قومیت باید عامل تعیین کننده جهت اختصاص همه امکانات مهم باشد، مانند مشاغل، قراردادهای حکومتی، ورود به دانشگاهها، کرسیهای قانونگذاری، نظارت بر مواد درسی در مدارس و دانشگاهها، وقت برنامه در تلویزیونهای عمومی، و مانند اینها. (سیتزین و دیگران ۱۹۹۴، نگاه کنید همچنین به گیلی بین ۱۹۹۴).

بنابراین چند فرهنگ گرایی حقوق قومی را ارتقا می بخشد، در صورتیکه لیبرالیسم حقوق مذکور را مردود شناخته و بر حقوق فردی و فرصتهای برابر تأکید می ورزد.

چند فرهنگ گرایی بوضوح ادراک ایالات متحده بعنوان یک جامعه تکثرگرا را بچالش می‌طلبد، عقیده ای که در شعار ملت تجلی یافته است Pluribus unum وحدت در کثرت. این شعار میراث مهاجران آمریکایی را منعکس می‌کند که سبب گردید رئیس جمهور ریگان ایالات متحده را بعنوان "جزیره آزادی" توصیف کند، سرزمینی که به "فرمان الهی" به عنوان "مأمنی برای تمامی مردم جهان است که در آرزوی آنند که آزادانه تنفس نمایند." همچنین این اعتقاد را منعکس می‌کند که تنوع بخودی خود می‌تواند مایه غرور ملی و وحدت باشد، چیزی که سایر ملتها تاکنون نیازموده یا ادعا نکرده اند. این است آنچه باعث تلاش آمریکا می‌شود برای بنای یک جامعه چند قومیتی "تجربه‌ای متهورانه‌تر از آنچه ما بعضاً بخاطر می‌آوریم" (شلزینگر ۱۹۹۳). "بوته ذوب کننده" استعاره مشهوری است برای توصیف روندی که تازه واردها را در آداب و رسوم سیاسی و اجتماعی مسلط مستحیل می‌سازد - که ترکیبی از ایده‌ها و آرمان‌هایی است که دانشمند علوم اجتماعی سوئدی گونار میرال (۱۹۹۴) آن را بیش از نیم قرن قبل

<sup>۱</sup> Multiculturalism

بعنوان "کیش آمریکائی" توصیف نمود.

بنحو تعجب آوری آمریکائیان مهاجر امروز اغلب مدافع چند فرهنگ گرایی بوده و نتیجتاً میراث اروپائی - و بخصوص بریتانیائی - را که فرهنگ اجتماعی کشور بر آن استوار است مورد چالش قرار می‌دهند. سالهای ۱۹۸۰ شاهد مهاجرت زیادتری به ایالات متحده بیشتر از هر زمان دیگری از اوائل قرن بیستم بوده و ترکیب مهاجران شدیداً متفاوت بود. "در سال ۱۹۱۰ تقریباً ۹۰ درصد مهاجران از اروپا بودند. در سالهای ۱۹۸۰ بیش از ۸۰ درصد مهاجران از آسیا و آمریکای لاتین بودند" (شلزینگر ۱۹۹۲، ۱۲۰) آرتور شلزینگر (۱۹۹۲) خاطر نشان می‌سازد. بسیاری از این غیر اروپائیه "با خودشان یک بیزاری، در برخی موارد تنفر، از اروپا و غرب را می‌آوردند که به خاطر سالها استعمار غرب، نژادپرستی، تحکیم، تحقیر و استثمار جنایتکارانه تحریک شده است. از این منظر، "شیوع فرهنگ غربی منوط به هیچ کیفیت ذاتی نیست بلکه صرفاً بخاطر گسترش قدرت غرب است. از اینرو محبوبیت موسیقی کلاسیک اروپائی در سراسر جهان - و موسیقی آمریکائی جاز و راک، نیز - قرینه ای است نه بخاطر جذابیت گسترده اش بلکه بخاطر "نمونه سلوک امپریالیسم است، که فرهنگ مغلوب فرهنگ غالب را می‌پذیرد."

با تحت فشار قرار گرفتن کیش آمریکائی، سیاست مهاجرت کشور نیز مورد حمله است. جاییکه به مهاجران اروپائی الاصل زمانی امکانات ترجیحی داده می‌شد، امروز تاکید بر مهارتهائی است که مهاجران با خود می‌آورند، نه ریشه ملی شان. در عین حال، بسیاری از آمریکائیان استعاره بوته ذوب کننده را بدور افکنده اند. یک نظر خواهی ۱۹۹۳ مجله نیوزویک (۹ اوت ۱۹۹۳، ص ۱۹) آشکار ساخت که فقط ۲۰ درصد از مردم آمریکا باور دارند که ایالات متحده هنوز یک بوته ذوب کننده است. مقایسه شود با نسبت دو سوم که قبول دارند که مهاجران امروز "هویت ملیشان را قویتر حفظ می‌کنند". به نظر شصت درصد آمریکائیان مهاجرت امروز برای کشور بد است. مقایسه شود با نسبت مشابهی که این امر را در گذشته برای کشور خوب می‌دانستند. این تغییرات بارز، در میان سایر چیزها، ترسی را منعکس می‌سازد که مهاجران مشاغل آمریکائیان را تهدید می‌نمایند و باوری شایع که بسیاری از آنها آخرالمر در فهرستهای کمکهای رفاهی دولتی قرار می‌گیرند. پیشنهادی در مجلس نمایندگان تحت کنترل جمهوریخواهان مورد بررسی قرار گرفت که بر اساس مدل لایحه ۱۸۷ کالیفرنیا تهیه شده بود، و در ۱۹۹۴ به تصویب رسید در کوششی جهت برخوردار نکردن مهاجران غیر قانونی از استفاده از خدماتی که هزینه اش از بودجه عمومی است مانند آموزش و مراقبتهای بهداشتی، این موضوع نمایانگر رنجش و بیزاری در حال اوج گیری از مهاجران است.

تبعات سیاست خارجی چند فرهنگ گرائی ارزیابی نمی شوند، اغلب چون آنهائیکه در موضع قدرت هستند به رسوم هنوز غالب لیبرال معتقد می باشند. بهر حال چون فرهنگ و جامعه آمریکایی تغییر می کند، رهبران کشور ایجاد و حفظ ائتلافی از حمایت را جهت بین المللی گرای و بخاطر پشتیبانی از عناصر ویژه پارادیم بین المللی گرایان را دشوار می یابند، مانند نهادهای چند جانبه یا مداخله بخاطر دموکراسی. بدینقرار چند فرهنگ گرای، چالش دیگری را در برابر استمرار فعال گرای جهانی در دنیای بعد از جنگ سرد قرار می دهد. در واقع، پایان جنگ سرد حقیقتاً شکوفایی این فکر را تسهیل کرده است. "جنگ طولانی" علیه کمونیسم هویت ملی آمریکایی را تقویت کرد، یک "دینا میسم متحد کننده ای را فراهم آورد که غلبه بر تفاوت‌های قومی و ناحیه ای و میراث ایدئولوژیک فردگرایی را آسان ساخت" (دیودنی و ایکن بری ۱۹۹۴). پایان جنگ سرد به نوبه، ظهور مجدد تفاوت‌های قومی، ناحیه ای را که قبلاً در سایه مبارزه ضد کمونیستی خاموش بود، تشویق کرد. از اینرو، بیش از گذشته اخیر، سیاست خارجی آینده آمریکا باید مبتنی بر مصالحه میان مدافعان ایدئولوژیهای رقیب و تغییر ائتلاف‌های حامیان آنها باشد. در حالیکه این موقعیت ممکن است امکانی را برای انعطاف پذیری در عمل فراهم آورد، که خود خبر از درجه زیادتری از بی ثباتی و عدم قابلیت پیش بینی در خصوص اختصاص منابع و انرژی ملی به امور خارجی را می دهد (سیتین و دیگران، ۱۹۹۴، همچنین نگاه کنید به دو کند<sup>۱</sup> ۱۹۹۲).

همچنانکه این نتیجه گیری نشان می دهد، تاثیر بالقوه تغییرات در فرهنگ سیاسی غالب درباره سیاست خارجی آمریکا شدیداً بستگی به رهبران آمریکا دارد. این امر بستگی به این دارد که چگونه آنهائی که در موضع قدرت هستند به تغییرات می نگرند و چگونه برداشتشان بر محاسبات سیاسی ناشی از آن موثر می افتد. از اینرو یک ارتباط مستقیم بین اصول و اقدام دیپلماتیک آمریکا ممکن است وجود نداشته باشد. در واقع، تغییرات فرهنگی اتمسفری را بوجود می آورد که اقدامات جدید را بیشتر و اقدامات قدیمی را کمتر قابل قبول می سازد. باورهای سیاست خارجی آمریکا و افکار عمومی در خصوص اموری که سیاست گذاران با آنها دست به گریبان هستند، تعیین می کند که چه چیزی قابل پذیرش است و چه چیزی نیست. همانند تغییرات در طرز فکر راجع به مهاجرت که ما خاطر نشان کردیم. بنابراین مناسب خواهد بود، که ما توجه خود را معطوف به طبیعت و تاثیر افکار عمومی بنماییم.

## افکار عمومی و سیاست خارجی: نگاهی کلی

نظرات عمومی نسبت به نقش جهانی کشور در طی تاریخ تناوب داشته است بین دوره برگشت به درون و توجه به بیرون، بین کناره گیری از مشکلات جهانی و مداخله فعالانه جهت تأثیر بر آنها که با ترجیحات آمریکا موافق باشد. سیاست خارجی آمریکا نیز خودش بیشتر این موضعهای متناوب را پیموده است. حمایت عمومی برای فعال گرایی جهانی در دوران جنگ سرد غلبه داشت. بهر حال، طبیعت بین المللی گرایی تغییرات بنیادینی را تجربه کرده است، بویژه از زمان جنگ ویتنام و طی آن مدت، بین المللی گرایی نیز از جانب بعضی بخشها مورد چالش بوده است. چون "تنها ابر قدرت باقیمانده" جهان با مسائل خودش در خانه و مقاصدش در خارج دست به گریبان است. همساز شدن با جهان بعد از جنگ سرد مشکل خواهد بود چون مردم آمریکا بعضاً اهداف متغایر با سیاست خارجی را اختیار می کنند:

- آنها خواستار فعال گرایی جهانی می باشند اما مخالف دادن کمک اقتصادی و نظامی به سایر کشورها هستند.

- آنها در طلب و آرزوی صلح از طریق اعمال قدرت هستند ولی نظرات متفاوتی پیرامون نهادهای بین المللی دارند.

- آنها از سلاحهای هسته ای و گسترش آن ترس دارند و از کوششها جهت رسیدن به مذاکرات خلع سلاح با دشمنان کنونی و آتی کشور حمایت می کنند.

- آنها مخالف استفاده از زور در خارج هستند، معذک هنوز، آنها از رؤسای جمهوری پشتیبانی می کنند که زور اسلحه را برمی گزینند و پیروزی نظامی را به جنگ محدود ترجیح می دهند.

- آنها در خصوص تأثیر تجارت آزاد بر مشاغلشان نگرانند، و معذک بسیاری علاقمندند که ایالات متحده حضور وسیعتری در اقتصاد سیاسی جهان داشته باشد.

چندان شگفت نیست که نقشی که افکار عمومی در شکل بخشیدن به رفتار کشور ایفا می کند خیلی کم و اغلب با سو، ظن درک شود، و اینکه سیاست گذاران بعضاً آن را دست کم بگیرند. نظر جان اف. کندی، آنطور که توسط یکی از یارانش، تئودور سی. سورنسن (۱۹۶۳) توصیف گردید، دیدگاه ناظری در حلقه درونی رئیس جمهور، صرف نظر از قید زمان است: "افکار عمومی اغلب خطاکار، متغایر، یکطرفه، و غیر معقول است - ناگزیر از انجام اشتباهات... افکار عمومی بندرت نیازهای نسل آتی یا تاریخ گذشته را در نظر می گیرد... افکار عمومی مکرراً توسط اسطوره ها و اوهام، رفتارهای قالبی و اظهارات پیش پا افتاده و مرسوم، و توسط مقاومتی ذاتی نسبت به نوآوری، مخدوش می گردد."

علیرغم این دیدگاه - خواه درست و خواه نادرست - گروه وسیعی از طرفداران رسانه ها، گروههای سیاسی و خصوصی هم اکنون سالانه میلیونها دلار صرف تشخیص و درک افکار مردم آمریکا می کنند. اگرچه نظر خواهی های جدید دامنه ای فراتر از سیاست داشته و عملا هر جنبه ای از زندگی خصوصی و عمومی مردم آمریکا را لمس می کند، نظر خواهیهای سیاسی بطرز فوق العاده ای فراگیر (و متجاوزانه) است. ظاهراً اهمیت بدیهی نظرات سیاسی در جهان امروز، مبین ضرورت سنجش، نفوذ، و تسلط بر افکار عمومی است. همانطور که یک ناظر متذکر شد، "سیاستمداران به آن پناه می برند، دولتمردان به آن متوسل می شوند، فیلسوفان آن را تحسین یا محکوم می کنند بازرگانان بر وفق آن رفتار می کنند، رهبران نظامی از آن می ترسند، جامعه شناسان آن را تجزیه و تحلیل می کنند، آمارگران آن را می سنجند، و واضعان قانون اساسی می کوشند که آن را حاکم سازند" (چیلدرز<sup>۱</sup> ۱۹۶۵).

### طرز فکر عمومی و تأثیرش بر سیاست خارجی

تئوری دمکراتیک بر این پیش فرضها استوار است که شهروندان درباره مسائل روز و نهایتاً اینکه چه کسی بهتر از همه نماینده افکار و عقایدشان در شورای حکومتی است، با آگاهی دست به انتخاب می زنند. مردم آمریکا به نوبه خود انتظار دارند وقتی رهبران سیاسی در فکر تدوین سیاستهای جدید یا تجدید و اصلاح سیاستهای قدیمی هستند، نظراتشان مورد توجه قرار گیرد، زیرا این رهبران انتخاب شده اند تا مردم حوزه انتخابیه را نمایندگی کرده و منافع آنان را تأمین کنند... قانون اساسی بر محوریت شهروندان آمریکائی تأکید گذاشته با جمله آغازین "ما مردم" (چهار).

این برداشت که افکار عمومی تا حدودی سیاست عمومی را مقید می سازد جالب است، ولی موجب طرح سئوالات مشکلی می گردد. آیا خواسته های عمومی، سیاست خارجی آمریکا را هدایت می نماید، همانطور که تئوری دمکراتیک ما را به باور داشتن آن وادار می سازد، یا آیا این ارتباط زیاده دقیق و پیچیده است؟ آیا تغییرات در سیاست خارجی نتیجه جابجائی در نظرات عمومی مردم آمریکاست؟ یا آیا این رابطه چنانست که سیاست در درجه نخست و افکار عمومی در درجه دوم است؟ در واقع، آیا مردم آمریکا قابلیت انجام مسئولیتهائی که از آنها انتظار می رود را دارند؟



## طبیعت افکار عمومی آمریکائی

اساس منطقی تئوری دمکراتیک - که مردم آمریکا آگاهانه گزینشهای سیاسی را بعمل نمی آورند - در یک بررسی دقیق، صحت آن فرضیه را نشان نمی دهد. اینکه اغلب آمریکائیان فاقد حتی معلومات ابتدائی درباره نظام سیاسی خودشان، و خیلی کمتر راجع به امور بین المللی می باشند، یک حقیقت گریز ناپذیر است. علاوه بر آن، "اطلاعات" مردم اغلب آنقدر نادرست است که بهتر است آن را "مجهولات" نامید. نکات زیر سطح غالباً شگفت آور غفلت آنان را روشن می سازد:

- در ۱۹۸۵، ۲۸ درصد آنهائیکه مورد پرسش قرار گرفتند فکر می کردند که اتحاد شوروی و ایالات متحده در جنگ جهانی دوم با یکدیگر جنگیده اند، ۴۴ درصد نمی دانستند که این دو کشور در آن زمان متحد یکدیگر بودند.
- در ۱۹۷۹، سالی که معاهده سالت II امضا شد، فقط ۲۳ درصد جمعیت بزرگسال می دانستند که دو کشور در مذاکرات سالت شرکت داشتند.
- در ۱۹۶۴، فقط ۵۸ درصد افکار عمومی آمریکا می دانستند که ایالات متحده یک عضو ناتو است، تقریباً دو پنجم باور داشتند که اتحاد شوروی هم یک عضو ناتو بود.
- در ۱۹۸۳، ۴۵ درصد مردم آمریکا فکر می کردند که ایالات متحده از حکومت ساندنیستا در نیکاراگوئه و نه کنترها پشتیبانی می کند، تقریباً درصد برابری نیز خاطر نشان کردند که درباره جنگ بین ساندنیستا و کنترها هیچ چیزی نه شنیده و نه خوانده اند.
- در ۱۹۹۳، بعد از بیش از یکسال منازعه در یوگسلاوی سابق، فقط ۲۵ درصد مردم آمریکا می توانستند بدروستی گروه قومی ای رانام ببرند که بخش بیشتر بوسنی را تصرف و پایتخت آن ساریوو را محاصره کرده بود. - این برغم گزارشهایی است که نیمی یا بیشتر آنان تحولات در منطقه را دنبال کرده بودند.
- در ۱۹۹۴، ۴۶ درصد رای دهندگان اعتقاد داشتند که کمک خارجی، که کمتر از ۱ درصد بودجه فدرال را تشکیل می دهد، یکی از دو قلم بزرگ بود (رفاه قلم دیگری بود).
- در ۱۹۸۵، فقط ۶۳ درصد عموم می دانستند که ایالات متحده در جنگ ویتنام، از ویتنام جنوبی پشتیبانی کرد، که موجب تلف شدن پنجاه و هشت هزار آمریکائی گردید.
- قرائنی که نشانگر حدِ چهل و غفلت سیاسی درباره امور اساسی است می تواند بطور قابل ملاحظه ای افزایش یابد، ولی فقط موجب تقویت تصویر مردمی بی اطلاع درباره امور عمده سیاست عمومی و ناوارد در خصوص ارزیابی سیاست گذاری حکومت می گردد. قابل ذکر آنکه مسائلی که درباره آن عموم مردم دائماً غافلند حوادث جاری زودگذر نیست بلکه نوعاً حوادثی

است که تا مدت‌ها در دستور کار سیاسی ملی یا جهانی اهمیت قابل ملاحظه‌ای داشته است. فقدان دانش اساسی درباره امور خارجی، بخاطر عدم کارائی نهادهای آموزشی ایالات متحده نیست. این ناشی از بی‌علاقگی است. غفلت عمومی، حاصل بی‌توجهی عمومی است، زیرا مردم درباره چیزهایی که بر ایشان مهم است، علم و معلومات دارند. بیشتر آمریکائیان توجه به نتیجه مسابقات ورزشی عمده دارند تا شکل سیستم سیاسی. بار دیگر، چند شهادت را ملاحظه می‌کنیم:

• بی‌توجهی به امور عمومی: در ۱۹۹۰، هنگامیکه دهها هزار نفر از سربازان ایالات متحده آماده برای نبرد در بیابانهای خاورمیانه می‌شدند، فقط ۵۳ درصد از عامه آمریکائیان اظهار داشتند که آنها "خیلی علاقمند" به دنبال کردن اخبار راجع به روابط ایالات متحده با سایر کشورها هستند. نسبت آنهائیکه از نزدیک مسائل یا حوادث خاص سیاست خارجی را دنبال می‌کنند حتی پائین‌تر بود (ری لی ۱۹۹۱، ۹).

• بی‌علاقگی و عدم مشارکت رای دهندگان: در مقایسه با میزان مشارکت مردم در سایر کشورهای دموکراتیک، رای دهندگان آمریکائی بی‌علاقه می‌باشند. درصد رای دهندگان حاضر صلاحیت که در دوازده انتخابات ریاست جمهوری از زمان جنگ جهانی دوم رای دادند دامنه‌ای از ۵۱ درصد (۱۹۴۸) تا ۶۳ درصد (۱۹۶۰) داشته است. رونالد ریگان در ۱۹۸۰ و جورج بوش در (۱۹۸۸) هر دو به ریاست جمهوری فقط با رای یک سوم حوزه‌های انتخابیه انتخاب شدند. این نسبت و رقم برای بیل کلینتون حتی بارزتر است: فقط ۵۵ درصد واجدین حق رای، رای دادند، و فقط ۴۳ درصد بوی رای دادند. در واقع، شگفت است که "فقط [لیندون] جانسون در میان روسای جمهوری مدرن، انتخابات دوره نخست خود را با بیش از ۵۵ درصد رای دو حزب برد" (بریس و هینکلی ۱۹۹۳، ۵۰۳).

سایر اشکال عدم مشارکت سیاسی: بین ۱۹۵۲ و ۱۹۸۸ نسبت آمریکائینی که برای حزب یا نامزدی، طی مبارزه انتخاباتی کنگره یا ریاست جمهوری فعالیت کرده بودند هرگز بیش از ۷ درصد نبود (کونوی ۱۹۹۱، ۸). در ۱۹۹۴، تنها ۵ درصد از کل جمعیت گفتند آنها بیک مقام دولتی درباره مسائل سیاست خارجی در سه یا چهار سال گذشته چیزی نوشته یا صحبتی کرده بودند (نظرخواهی گالوپ برای شورای روابط خارجی شیکاگو).

مختصر آنکه، ایالات متحده مدعی داشتن نظام مشارکتی حکومت دموکراتیک است، اما تعداد بسیار کمی وارد در سیاست می‌شوند و اغلب مردم فاقد علاقه و انگیزه جهت ورود بدان هستند<sup>(بج)</sup>. علاوه بر آن آمریکائیان بیشتر علاقمند به امور داخلی هستند تا سیاست خارجی (اگر چه علاقه و توجه در هر دو زمینه بسیار کم است). این حقیقت، گابریل ا. الموند (۱۹۶۰)

را بر آن داشت که در مطالعه کلاسیک اش، مردم آمریکا و سیاست خارجی نتیجه گیری کند، که افکار عمومی نسبت به سیاست خارجی را می توان بعنوان "احساسات" در نظر گرفت که "مکرراً در واکنش به تغییرات اوضاع و احوال تحت دگرگونی قرار می گیرد"، بجای آنکه بر نوعی "ساختار روشن فکرانه" قرار داشته باشد. وی استدلال می کند که، "پاسخ نمونه ای به مسائل سیاست خارجی واکنشی از بی تفاوتی است. یک بحران سیاست خارجی، کمتر از تهدید فوری بجنگ، ممکن است بی تفاوتی را به بیم مبهم، به تعصب و به خشم تبدیل کند، ولی واکنش هنوز در حد احساسات است، یک پاسخ سطحی و با نوسان".

### آیا علاقه و اطلاعات مهم هستند؟

نتیجه گیری الموند تا مدتها بعنوان خرد متعارف محسوب شده بود، ولی دلایل مهمی موجود است که آنرا مورد تردید قرار می دهد (کاسپاری ۱۹۷۰، هولستی ۱۹۹۲). اغلب آمریکائیان ممکن است راجع به جزئیات سیاست بی اطلاع و ظاهراً بی تفاوت باشند، ولی معذک قادرند که میان مسائل، تمیز قائل شوند و آنهایی را که صحیح و استوارند تشخیص دهند. مسائل سیاست خارجی و امنیت ملی قاعدتاً از جمله آن امور محسوب می شوند. موقعیکه نگرانیهای دیگری غلبه یابد دلایل موجهی برای آن وجود دارد.

توجه کنید به پاسخهای داده شده به سئوال مامور نظر سنجی، "نظر شما درباره مهمترین مشکلی که امروز کشور با آن روبرو است، چیست؟" در تفکر آمریکائیان در اوج دوره جنگ سرد در سالهای ۱۹۵۰ و اوائل دهه ۱۹۶۰ مسائل بین المللی در صدر امور قرار داشت، که قاعدتاً نگرانی غالبشان بود بجز یک مورد که متفاوت از امور بین المللی، و علتش پسرفت اقتصادی بود. جای تعجب نیست که در بسیاری از نظرخواهیهای انجام گرفته بین ۱۹۶۴ و ۱۹۷۲ مساله مهم ویتنام بود. مسائل و نیازهای اقتصادی در بالای فهرست مهمترین مشکلات طی مدت باقیمانده دهه ۱۹۷۰ قرار گرفت. "بحران" انرژی ملی (اساساً یک مشکل سیاست خارجی) از جمله آنها بود. بهر حال تا اوائل ۱۹۸۰، بجز در مورد حوادث ایران و واکنش نسبت بدان، مساله ای که بوضوح موضوع سیاست خارجی باشد به عنوان مهمترین نگرانی واحد نزد مردم آمریکا بروز نکرد.

بیکاری و برخی موارد مشکلات اقتصادی بعد از بحران گروگانها در ایران در درجه اول اهمیت بودند. سپس، در اواخر ۱۹۸۳، ترس از جنگ و تشنجات بین المللی برجستگی یافته و عمدتاً در نگرانیهای مردم آمریکا هنگامیکه در نوامبر ۱۹۸۴ به پای صندوقهای رای رفتند و در ماههای بعد از آن نمودار گردید. آخر الامر تشویش ناپدید شد، چون دولت ریگان موضعی

سازشکارانه در قبال اتحاد شوروی را پیش گرفت. نگرانی درباره مواد مخدر بلافاصله بعد از آنکه جورج بوش رئیس جمهور گردید مهمترین موضوع قابل توجه شد و بدون تردید برخاسته از اولویتهای خود دولت جدید بود، که از عزمش جهت استفاده از قوای نظامی برای سرنگون ساختن رهبر پاناما و ظاهراً مسئول قاچاق مواد مخدر، مانوئل نوریه‌گا معلوم بود<sup>(سنن)</sup>.

در پایان جنگ سرد نگرانی و توجه آمریکا نسبت به مسائل سیاست خارجی و امنیت ملی رو به خاموشی گذاشت. بحران بر سر کویت و جنگی که در پی آن آمد، توجه به این مسائل را مجدداً زنده کرد. ولی با کسب پیروزی، مردم آمریکا بنحو روزافزونی نگرانی خود را نسبت به کسر بودجه، بدهی‌ها، پس رفت اقتصادی و بیکاری و بطور خلاصه مسائل اقتصادی ابراز داشتند. این امر طی ۱۹۹۲ در انتخابات ریاست جمهوری و در سال نخست رئیس جمهوری کلینتون توجه عمومی را بخود معطوف داشت. در اوائل ۱۹۹۴، چون رشد اقتصادی مجدداً رونق یافت، نگرانی در مورد جرائم بصورت مهمترین مشکل در دستور کار ملت قرار گرفت آنطور که در نگاه مردم آمریکا دیده میشد.

بنابراین شواهد موید این نتیجه گیری است که عموم مردم افکاری قاطع درباره امور مورد توجهشان دارند و نظرات مذکور غالباً طی زمان ثابت می ماند، ولی اگر شرایط تغییر یابد، افکار عمومی نیز تغییر می کند. ما می توانیم این نتیجه گیری ذهنی را حتی بیشتر توسعه داده و بگوئیم که "مردم آمریکا می آموزند." بار دیگر، برخی از شواهد را در نظر بگیرید:

• *افکار عمومی درباره مسائل مهم بدون نوسان است - مردم آمریکا می دانند چه چیزی اهمیت دارد:* در اواخر ۱۹۶۹، هنگامیکه هنوز ایالات متحده در گرداب ویتنام گرفتار بود، دو پنجم مردم آمریکا بر آن بودند که جنگ از نظر اخلاقی نادرست است. در سال بعد این نسبت به ۶۵ درصد بالا رفت و در همان سطح برای بیش از یک دهه باقی ماند، بطور مشابهی در ۱۹۸۴ فقط ۳۰ درصد مردم آمریکا از کمک نظامی ایالات متحده به کنترها حمایت کردند که با حکومت نیکاراگوا می جنگیدند. این درصد چهار سال بعد نیز بدون تغییر ماند، علیرغم کوششهای هماهنگ و متشکل ریاست جمهوری برای جلب پشتیبانی مردم جهت سیاستش. علاوه بر آن، تعداد زیادی از آمریکائیان علل نزاع و مخاصمه در آمریکای مرکزی را به فقر بومی و بیعدالتی منتسب می کردند، نه، آنطور که دولت ریگان احتجاج می کرد، به مداخله خارجی (شوروی و کوبا).

• *نظرات عمومی در واکنش به شرایط جدید تغییر می کند - مردم آمریکا*

می‌آموزند: در ۱۹۵۵، ۲۷ درصد مردم آمریکا معتقد بودند که جنگ هسته ای بین ایالات متحده و اتحاد شوروی منجر به اتمام کامل بشریت خواهد شد. در ۱۹۸۷، ۸۳ درصد اعتقاد داشتند که ایالات متحده و اتحاد شوروی هر دو در یک جنگ تمام عیار هسته ای کاملاً نابود خواهند شد (یانکه لوویج و هارمان<sup>۱</sup>، ۱۹۸۸، ۴۹).

بین ۱۹۸۱ و ۱۹۹۰ نسبتی از مردم که احساس میکردند احتمال است ایالات متحده درگیر یک جنگ هسته ای گردد از ۴۷ به ۱۹ درصد کاهش یافت. بین ۱۹۹۰ و ۱۹۹۴، نسبت آنهائیکه احساس می کردند که دفاع از امنیت متحدان ایالات متحده یا حمایت از کشورهای ضعیفتر از تجاوز خارجی باید یک هدف "خیلی مهم" سیاست خارجی باشد به ترتیب از ۶۱ به ۴۱ درصد پایین افتاد و از ۵۷ به ۲۴ درصد (ری لی ۱۹۹۵، ۱۶).

از اینروی سابقه کلی نشان می‌دهد که آمریکاییان همزمان با کسب معرفت درباره جهان اطراف خود، مسائل را می‌شناسند و می‌آموزند. گاه مسائل سیاست خارجی و امنیت ملی را بعنوان نگرانیهای اولیه می‌بینند، و گاهی آنها به امور داخلی اولویت می‌دهند. و چنین بنظر می‌رسد که آنها مشغول یادگیری هستند، انتقال تجارب از یک موقعیت یا مقتضیات تاریخی به شرایط دیگر. بعلاوه، نظراتشان درباره اینکه چه کسی بهتر امور را اداره خواهد کرد از لحاظ تاریخی مهمترین علامات و نشانه ها برای پیش بینی نتیجه انتخاب ریاست جمهوری بوده است. مفاخره ای برای تئوری دموکراتیک.

اگر این نتیجه که مردم آمریکا نسبت به سیاست خارجی بی تفاوت هستند قابل سؤال است - که هست - صحت نادانی آنها نیز مورد تردید است. معدودی از مردم، شامل مدیران عامل شرکتها، دستیاران قانونگذاران، و معلمان علوم سیاسی و پروفیسورهایشان می‌توانند بخوبی سئوالات مربوط به دانش و اطلاعاتی را که ماموران نظر سنجی و روزنامه نگاران مطرح می‌کنند پاسخ دهند سئوالاتی که جهت تعیین میزان آگاهی عموم مردم است.

مهمتر از علاقه و دانش اینست که آیا میانگین مردم آمریکا باورهای مرتبط با سیاست خارجی را از لحاظ سیاسی قبول دارند؟ این باورها و نظرات مشابه، ممکن است تحلیلگران سیاسی را در ارزیابی تئوری و عمل دموکراسی آمریکا قانع نسازد. اما در مقایسه باید گفت که بهر حال باورهای ساده سیاست خارجی نسبت به روند سیاسی می‌تواند هم مرتبط و هم موثر باشد. دو مثال هر کدام در یک طیف مساله کاربرد زور، این موضوع را روشن می‌سازد.

• در آمریکای مرکزی: بسیاری از آمریکاییان قادر نبودند طی سالهای ۱۹۸۰ تشخیص دهند که السالوادور و نیکاراگوا در کجای آمریکای مرکزی قرار دارند یا

<sup>۱</sup> Yankelovich & Harman

کدامیک را ایالات متحده در اختلافات دیرپایشان حمایت می کند. ولی معذک آنان در اعتقاد قاطعشان که جوانان آمریکائی را نباید برای جنگ به آن منطقه فرستاد پایدار بودند. از منظر سیاست گذاران در واشنگتن، موضوع اخیر حقیقت مهم سیاسی بود.

• در خاورمیانه: معدودی از آمریکائیان می توانستند به درستی کویت یا عربستان سعودی را بعنوان نظامهای پادشاهی نه نظامهای سیاسی دمکراتیک شناسائی کنند، ولی با وجود این، نسبت به اعزام مردان و زنان آمریکائی برای کمک به آنها جهت کسب "آزادی شان" تمایل داشتند. برای سیاست گذاران در دولت بوش مساله اخیر از لحاظ سیاسی موضوعیت داشت.

جهت درک این تفاوت نظرات مکرر بین آنچه آمریکائیان میدانند، از یکسو، و چگونگی واکنش آنان نسبت به مسائل مورد علاقه شان از سوی دیگر، مفید است که تفاوتهای بین نظرات<sup>۱</sup> (افکار) و باورهایشان<sup>۲</sup> را کشف کرد.

### طرز تفکر سیاست خارجی

یک نظر خواهی مشترک نیویورک تایمز / اخبار سی. بی. اس به این نتیجه رسید که به نظر نیمی از مردم آمریکا، ایالات متحده وظیفه ای ندارد که در جنگ بین صربها و بوسنیائی ها در یوگسلاوی سابق کاری انجام دهد، ولی اکثریت آنها نیز اشاره کردند که از اعزام نیروی زمینی ایالات متحده به منطقه بعنوان جزئی از تیروی پاسدار صلح سازمان ملل متحد حمایت می کنند. دو سوم پاسخ دهندگان در همان نظرخواهی موافقت شان را با دستور رئیس جمهور کلینتون بر حمله موشکی کروز به مرکز اطلاعاتی عراق در تلافی نسبت به ادعای کوشش جهت کشتن رئیس جمهور سابق جورج بوش ابراز داشتند. فقط نیمی درباره پیشنهاد منطقه آزاد تجاری آمریکای شمالی چیزی شنیده بودند که ایالات متحده، کانادا، و مکزیک را در یک موافقتنامه تجارت آزاد بهم پیوند می داد. از آنهایی که اطلاع داشتند، نیمی موافق پیشنهاد بودند و نیمی با آن مخالف بودند. بیش از یک سوم تصور می کردند که در قرن آینده ژاپن قدرت اقتصادی درجه نخست جهان خواهد بود. قریب نیمی موافق اعطای کمک اقتصادی ایالات متحده به روسیه جهت کمک به اصلاح اقتصادش بودند، و از هر سه نفر آمریکائی دو نفر ترجیح می دادند که مهاجرت به ایالات متحده کاهش یابد.

این داده های نظرسنجی آنچه را قاعدتاً "افکار عمومی" می دانیم مجسم می نماید. اغلب

<sup>۱</sup> Attitude

<sup>۲</sup> Beliefs

نظرات ابراز شده بسیار حساس و فرار می باشند - و برخی نیز ممکن است در حقیقت "غیر نظر" باشند (این اصطلاح اشاره دارد به این حقیقت که افراد اغلب نظری راجع به مسائل مورد علاقه نظر سنجان ندارند، معذک، موقعیکه مورد سؤال قرار می گیرند - فوراً نظری را ابراز می دارند). ویژگی و خصوصیت موضوع، سرعت حوادث، اطلاعات جدید، یا عقیده یک دولت ممکن است سبب تغییر گردد. همچنین "غریزه مطابقت با جمع" موجب تغییر می شود: تغییر طرز فکر بخاطر میل به هم رای بودن با آنچه دیگران ممکن است بپندیشند - بویژه عقیده رهبران و "تخبگان سیاسی". در واقع این شاید مسخره باشد که آنهاییکه بیش از همه ناآگاه به امور سیاست خارجی هستند، بیشترین طرفداران فعال گرای جهانی و نظرات سیاست گذاران و سایر متنفذین افکار عمومی، می باشند (زالر ۱۹۹۲). از اینرو نظرات آمریکائیان در قبال بعضی از مسائل خاص، ظاهراً مستعد به نوسانات سریع و مکرر است، آنگونه که تاکنون نسبت به حوادث و تحولات در جهان اطراف خود واکنش نشان داده است.

نظرات عمومی بدون تردید تغییر می کند، اما حتی در کوتاه مدت نیز پیش از آنچه غالباً تصور می شود، تغییر بر اساس خردمندی است. ممیزه قابل اثبات در واکنش مردم آمریکا نسبت به مسائل سیاست خارجی و امنیت ملی، بیشتر ثبات است تا تغییر (شاپیرو و پیچ ۱۹۸۸) (هفت). علاوه بر آن، حتی تغییراتی که درازمدت بروز می کند، قابل پیش بینی و درک است - نه آنطور که آلموند، زمانی آنها را توصیف نمود "بی شکل و کش دار" باشد. دو موضوع زیر موید این نظر است.

### طرز فکر آمریکائیان درباره مخارج دفاعی

افکار آمریکائیان بطور قابل مقایسه ای تا اواخر سالهای ۱۹۶۰ ثابت - و بی تغییر - بود، تا زمانی که "طغیان توده ها" (روست ۱۹۷۲) فوران کرد و اکثریت آمریکائیان برای نخستین بار از زمان جنگ جهانی دوم شروع به دفاع از کاهش مخارج نظامی کردند. (دلیل آن البته، نارضایتی از جنگ ویتنام بود). بهر حال "طغیان" مشخصاً دوره کوتاهی داشت. در ۱۹۷۷ بیشتر آمریکائیان از افزایش ها بجای کاهشها حمایت کردند - با سطحی از حمایت برای مخارج بیشتر، که به دو دهه اوج خود رسید. احیای مجدد حمایت بدنبال عقب نشینی ایالات متحده از جنوب شرقی آسیا، با بالا رفتن تفکر محافظه کارانه در سیاستهای داخلی و تجدید حیات احساسات کمونیسم ستیزی و ضد شوروی بود. (کریس برگ و کلاین ۱۹۸۰).

در ۱۹۸۰ هم رئیس جمهور کارتر و هم رقیب انتخاباتیش، رونالد ریگان، بر توجه بیشتر به امور دفاعی تاکید داشتند. ریگان محور تعهدش بازسازی ترتیبات دفاعی آمریکا بود که، به

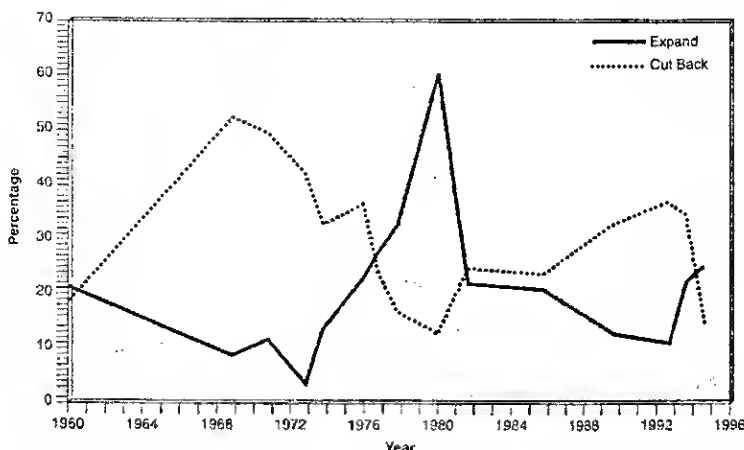
عقیده او، بطور خطرناکی طی "یک دهه از غفلت" به قهقرا رفته بود. شعار تندروانه ضد شوروی ریگان، بر بیزاری عمومی از رفتار شوروی تاثیر گذاشت. بدین دلیل، شاید، حمایت از مصارف زیادتر دفاعی به میزانی بیش از زمان بروز جنگ کره در ۱۹۵۰ رسید.

این حمایت در ماهها و سالهای بعد فروکش کرد. بخشی بخاطر نگرانی رو به افزایش برای تهاتر سنتی "نوپ در برابر کره"، که انباشت کسریهای بودجه فدرال به آن دامن زد. حمایت مذکور همچنین زمانی رو به سردی گذاشت که برنامه تجدید تسلیحات دولت ریگان سرعت گرفت و نگرانی عموم از عقب ماندگی قوای نظامی ایالات متحده، از بین رفت. هنگامی که ریگان مقام ریاست جمهور را در اوائل ۱۹۸۹ ترک گفت، حمایت برای مخارج نظامی بیشتر تقریباً بطور کاملی از میان رفته بود. گرچه از آن زمان هنوز برخی تجدید حیاتها مشهود است، آنطور که جدول ۱-۸ نشان می دهد، ولی مخارج نظامی فزاینده در جهان بعد از جنگ سرد، چندان جذابیت گسترده ای ندارد. بیش از دو دهه، نظرات عمومی نوسانات وسیعی را - کاملاً معقولاته، با توجه به مقتضیات موجود متجلی ساخت.

### نظرات بین المللی گرایانه آمریکائیان

این دیدگاه که ایالات متحده باید نقش فعالی را در امور جهانی بعهده گیرد در سراسر ایام جنگ سرد از حمایت عمده و پایداری برخوردار بود. حتی با وجود این، نوسانات قابل توجهی نیز مشهود بود. طی سالهای ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰، بالاخص، حمایت از گرایش بین المللی کاسته شد. و طی نیمه سالهای ۱۹۷۰ به درجه پائینی رسید چون ترکیبی از نگرانی های جدید سبب تضعیف گرایش های بین المللی گردید. تجربه تلخ و دراز مدت ویتنام، این فرض را بچالش طلبید که نیروی نظامی بخودی خود می تواند به اهداف سیاست خارجی آمریکا دست یابد، تشنج زدائی، عقلایی بودن استراتژی سیاست خارجی سددندی را مورد تردید قرار داد، و ماجرای واترگیت اعتقاد به شایستگی منحصر نهادهای سیاسی آمریکا را در معرض شک و تردید قرار داد و اینکه آیا وجود یک رئیس جمهور حائز قدرت برتر در سیاست خارجی کماکان ضروری می باشد.



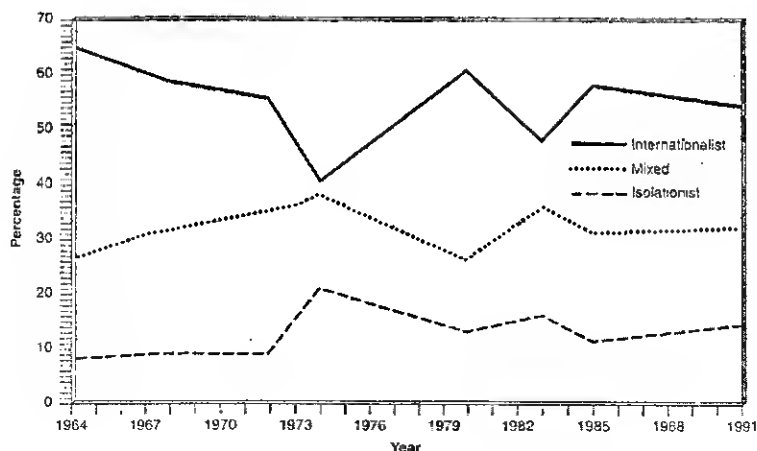


جدول ۸-۱ روند افکار عمومی در قبال مخارج دفاعی ۱۹۶۰-۱۹۹۵

منبع: جان ای. ری لی، افکار عمومی آمریکا و سیاست خارجی ۱۹۹۱ (شیکاگو، شورای روابط خارجی شیکاگو، ۱۹۹۱) ص ۳۲، چاپ مجدد همین کتاب در ۱۹۹۵، ص ۱۲. کانون آئینه زمان برای مردم و مطبوعات، جایگاه آمریکا در جهان: بررسی نظرات افکار عمومی آمریکا و رهبران افکار عمومی راجع به امور بین المللی، آندرو کوهورت، مدیر، نوامبر ۱۹۹۳، ص ۹۴.

علیرغم این نگرانیها، پشتیبانی از گرایش بین المللی در دهه بعد از ویتنام مجدداً افزایش یافت، قریب ۶۰ درصد مردم آمریکا نظرات بین المللی گرایانه را در نیمه سالهای ۱۹۸۰ پذیرا بودند، در مقایسه با ۴۴ درصد در زمان انتخابات کارتر در ۱۹۷۶. آن وضع عمدتاً در اوائل دوران بعد از جنگ سرد بدون تغییر ماند، علیرغم ادعای مکرر که مردم آمریکا درون گرا شده اند چون چالشهای داخلی در تفکراتشان وزنه سنگین تری دارد. جدول ۲-۸ افولی جزئی را در نسبت بین المللی گرایان در اوائل سالهای ۱۹۹۰ در مقایسه با سالهای نیمه دهه ۱۹۸۰ نشان می دهد، اما در آوریل ۱۹۹۳، فقط ۳۷ درصد مردم آمریکا موافق با توصیه ای بودند که ایالات متحده "باید سرش متوجه کار خودش باشد و بگذارد که کشورهای دیگر مشغول آنچه باشند که برای خودشان تعیین و تشخیص می دهند" (کانون آئینه زمان برای مردم و مطبوعات ۱۹۹۳، ۳۱). علاوه بر آن، سازمانهای نظرسنجی متعددی از سالهای ۱۹۴۰ از مردم آمریکا پرسیده اند که آیا "تصور می کنند برای آینده کشور بهتر است که آمریکا نقش فعالی را در امور جهانی بازی کند یا اینکه خارج از آن قرار گیرد." در اکتبر ۱۹۴۵، ۷۰ درصد مردم گفتند حضور فعالانه بهترین خواهد بود، در اواخر ۱۹۹۴، ۶۹ درصد همان احساس را بازگو کردند (ری لی ۱۹۹۵، ۳۱). از این قرار، یکبار دیگر حمایت از حضور فعالانه، سرخوردگی از آن، و

تجدید حیات آن مشهود می‌باشد. و، در خصوص مخارج دفاعی، پاسخها با توجه به تغییرات در شرایط داخلی و بین المللی، هم قابل پیش بینی و هم معقولانه است



جدول ۲-۸ مشی و تمایل بین المللی گرایانه و انزواجویانه در افکار عمومی آمریکا،

۱۹۶۴-۱۹۹۱

تذکر: داده‌ها برای ۱۹۶۴ و ۱۹۶۸ از پاسخهای مستنذه به پنج پرسش در خصوص موضع عمومی که ایالات متحده باید در امور جهانی اتخاذ کند گرفته شده است. ارقام سالهای بعدی شامل پاسخها به همان پنج سوال بعلاوه دو نای دیگر درباره مداخله نظامی احتمالی ایالات متحده در دفاع از متحدانش می‌باشد. پاسخهای مرکب آنهایی هستند که نمی‌توان به وضوح آن را در یکی از دو طبقه انزواجویانه یا بین المللی گرایانه جای داد. منبع: داده‌ها با اجازه ویلیام وات رئیس انجمن پوتنامک و بازرس کل نشر گردید.

جنگ به عنوان ابراز سیاست ملی توجه را به موردی خاص با طبیعت چرخه ای نظرات عمومی نسبت به سیاست خارجی جلب می‌کند. ظاهراً تایید عمومی از جنگ درست پیش از آغاز جنگ و بعد از آن روی می‌دهد، که سپس - شاید بطوری قابل پیش بینی - همراه با افول ندریجی، اما قاطع در طرز فکر جنگجویانه و اوج گرفتن پیوسته احساسات مسالمت آمیز است. جنگهای کره و ویتنام این نمونه‌ها را تایید می‌نماید. طی مدت هر کدام، شور و شوق دقیقاً میزان تلفات را دنبال کرد: چون میزان تلفات بالا رفت حمایت برای جنگ پایین آمد (مولر ۱۹۷۱). این الگو نشان می‌دهد که نظرات آمریکائیان در قبال جنگ مرحله‌ای است تا مستدام: در چهارچوب درگیری واقعی جنگ، نظرات عمومی طیفی از پذیرش اولیه تا مخالفت

غائی دارد (کامپ بل و کین ۱۹۶۵).

پیروزی سریع و آسان ایالات متحده و شرکای ائتلافیش در جنگ خلیج فارس شاید مانع از بروز واکنش‌های چرخه‌ای در میان مردم آمریکا مشهود در خصوص سایر جنگها گردید. بهر حال، حتی در این مورد بسیاری از مردم بعدها عاقلانه بودن جنگ را مورد تردید قرار دادند چون صدام حسین عراق - کسی که جورج بوش وی را به هیتلر تشبیه کرده بود - بعد از جنگ در قدرت باقی ماند و، در اکتبر ۱۹۹۴، حتی بار دیگر قوایش را جهت تهدید کویت بسیج کرد. درباره مخارج دفاعی و گرایش به امور بین‌المللی، که در آن زمان، نظرات متناوب مردم آمریکا درباره جنگ تعیین‌کننده به نظر می‌رسید - بار دیگر نشان داد که آنها بخوبی قادرند تعدیلات سیاسی درستی را انجام دهند تا رهبران سیاسی که می‌خواهند ما آنها را باور کنیم (نگاه کنید به جنتلسون ۱۹۹۲، کوهورت و توت<sup>۱</sup> ۱۹۹۴).

### باورهای سیاست خارجی

ثبات طرز تفکر عمومی و آموخته‌های آن نشان می‌دهد که باورهای مزبور به نحو نزدیکی با تغییراتی که در داخل و خارج روی داده مرتبط است، و از این‌روی سبب بالا گرفتن باورهای جدید سیاست خارجی می‌گردد. اگرچه حمایت برای حضور فعال در امور بین‌المللی در سالهای ۱۹۸۰ دوباره از حسیض سالهای ۱۹۷۰ رو به اوج گذاشت، گرایش به امور بین‌المللی بلافاصله بعد از تراژدی ویتنام دو چهره را بخود گرفته بود - یکی حالت همکاری‌کننده و دیگری وجهه نظامی ستیزه‌جویانه. بین‌المللی‌گرایی همکاری‌کننده و ستیزه‌گر ناشی از تفاوت نظرات میان مردم آمریکا بود، نه فقط در خصوص این سؤال که آیا ایالات متحده باید در پی حضور فعال در جهان باشد (یک اصل محوری بین‌المللی‌گرایی کلاسیک) بلکه همچنین اینکه چگونه باید در آن درگیر شود (ویتکوف ۱۹۹۰).

اجماع داخلی طرفدار بین‌المللی‌گرایی کلاسیک متضمن هر دو عنصر منازعه و همکاری است. ایالات متحده مایل به همکاری با سایر ملتها جهت حل مسائل جهانی و همچنین مسائل ملی است. ولی اگر ضرورت ایجاب کند، در امور دیگری نیز مداخله خواهد نمود - در صورت لزوم با استفاده از زور برای حمایت از منافع ملی که خودش آن را تعریف و تعیین می‌نماید. در سالهای بعد از جنگ جهانی دوم، اجماعی در خصوص حمایت از این نوع مداخله بوجود آمد، ولی بعد از ویتنام نگرانی درباره منازعه یا همکاری، آمریکائیان را بجای متحد کردن از یکدیگر جدا ساخت. نظرات نسبت به کمونیسم، استفاده از سربازان آمریکائی در خارج، و رابطه با اتحاد

<sup>1</sup> Jentleson, Kohut & Toth

شوروی مشخص کننده تفاوت طرز فکر طرفداران و مخالفان اشکال متناوب بین المللی گرایي بود. چهار نظام اعتقادی مشخص از این نگرانیها سرچشمه گرفت، که در میان نخبگان و بهمان نسبت میان توده مردم آمریکا ماندگار گشت (هلمستی و روزنو ۱۹۹۰، ویتکوف ۱۹۹۰)

۱. *بین المللی گرایان* از حضور فعالانه آمریکا در امور بین المللی حمایت کردند که ترکیبی از استراتژیهای سازشکارانه و ستیزه گرایانه مشابه پارادیم سیاست خارجی طرفدار گرایش بین المللی قبل از ویتنام، مطلوبشان بود.

۲. *انزواجویان* از طرف دیگر مخالف هر دو شکل مداخله و حضور بین المللی بودند، همانطور که خود واژه متضمن آنست.

۳. *تندروان* متمایل بودند که کمونیسم را به عنوان تهدیدی علیه ایالات متحده بنگرند، با تشنج زدایی با اتحاد شوروی مخالفت کنند، و یک خط مشی و سیاست مداخله جویانه را بپذیرند.

۴. *مصالحه جویان* برعکس، تاکید بر پیوندهای همکاری با سایر ملتها داشتند، بخصوص تشنج زدائی با اتحاد شوروی، و با این دیدگاه مخالفت داشتند که ایالات متحده موضعی یکجانبه را اتخاذ و منفرداً در امور جهانی دست به اقدام بزند. اگر چه مصالحه جویان و تندروان به درستی بعنوان "گرایندگان بین المللی" توصیف شده اند، واضح است که نسخه های تجویزی آنها برای نقش جهانی ایالات متحده اغلب اختلاف قابل ملاحظه ای داشت. و این باعث تضعیف حمایت داخلی وسیع برای ابتکارات سیاست خارجی می شد که روسای جمهور در عصر جنگ سرد روی آن حساب می کردند، و وظیفه ایجاد ائتلاف را مشکل تر می ساخت که اغلب روسای جمهور اخیر با آن مواجه گشته اند.

*باورها* در درک چگونگی بی ثباتی نظرات عمومی اغلب کمتر از آنچه انتظار می رود، مهم هست. یک *نظام اعتقادی* مانند "مجموعه ای از لنزها عمل می کند که از درون آنها اطلاعات راجع به محیط فیزیکی و اجتماعی دریافت می شود. این نظام شناخت وجهت فرد را نسبت به محیطش تعیین و خصوصیات اصلی آن را برای وی متمایز می سازد" (هلمستی ۱۹۶۲). نظامهای اعتقادی همچنین اهداف را تعیین و ترجیحات را نظم می بخشد. و مردم را قادر می سازد که بطور منظمی اطلاعات مربوطه به یک ایده را به افکار دیگر مرتبط نمایند. قابل ذکر است که، این توانائی جزو عملکرد اطلاعات یا دانش نیست، در حقیقت، تئوری معرفت اجتماعی<sup>۱</sup> مشخص می نماید که افراد از اطلاعات خلاصه و مختصری که مطابق باورهایشان باشند استفاده می کنند، برای مواجهه با پیمانهایی که درباره محیط خارجی مبهم است. سپس

<sup>۱</sup> Social Cognition Theory

بطور معمائی، شهروندان عادی ساختارهای نظری همبسته ای پیدا می کنند نه بخاطر اینکه آنها اطلاعات دقیقی درباره سیاست خارجی دارند بلکه بخاطر اینکه فاقد آن می باشند: "قلت اطلاعات مانعی در ساخت و جامعیت آن ایجاد نکرده، بلکه برعکس، سبب توسعه و بکار افتادن ساختار می گردد." [کوشش فردی] برای مواجهه با جهانی که بطور خارق العاده مغشوش است... با ایجاد نظرانی درباره سیاستهای خاص خارجی بر طبق باورهای بیشتر عمومی و انتزاعی صورت می گیرد" (هوروتیز و پف لی<sup>۱</sup> ۱۹۸۷).

باورها بنا به طبیعتشان، بطور قابل ملاحظه ای ثابت دارند، اغلب تصورات در خصوص امور خارجی در ایام نوجوانی شکل می گیرد و کم و بیش ثابت باقی می ماند مگر اینکه بنحوی مخدوش شود. نفوذهای گروه زعمای قوم و صاحبان مقام ممکن است تاثیر اصلاح کننده ای بر تصورات بگذارد، ولی فقط مهیج ترین حوادث بین المللی (جنگ، برای مثال) این توانایی را دارد که کاملاً باورهای سیاست خارجی را تغییر دهد. (دویچ و مریت<sup>۲</sup> ۱۹۶۵). اینجا نظر آموزنده چارلز ساندرس پیرس فیلسوف درباره پویایی تغییر تصویر (image) قابل توجه است (image) که می گوید: "تنها آموزگار شما شگفتی است". بنابراین باورهای اصلی، که طی تجارب اولیه آموزش شکل گرفته، بعنوان صافی ادراکات عمل می کند که از طریق آن افراد خود را با محیط و ساختارشان همسو می کنند و این که چگونه حوادث بین المللی را در طی زندگی، تعبیر نمایند. اگر باورها تغییر کند، احتمالاً تصورات جدیدی جایگزین خواهد شد که همانگونه سعی در ساده کردن جهان، البته در شرایط و با ترمهای جدید، دارد (گفته معروف ویلیام جیمز که "اغلب مردم فکر می کنند که دارند فکر می کنند در حالی که یک مجموعه از پیشداوریها را با مجموعه دیگر جایگزین می نمایند" ممکن است در نهایت این طیف باشد).

جنگ جهانی دوم و حوادثی که منجر به دیدگاههای ثابت بسیاری از آمریکائیان در امور جهانی گردید - منجمله تمامی یک نسل از سیاست گذاران، قابل از میان رفتن نیست. (نیوستاندومی<sup>۳</sup> ۱۹۸۶). برای نسل مونیک، پیام روشن بود: متجاوزان را نمی توان تجیب کرد. ویتنام نیز حادثه رنج آور مشابهی بود (هالستی و روزنو<sup>۴</sup> ۱۹۸۴). برای نسل ویتنام، این درس بهمان اندازه ساده بود: محدودی برای قدرت آمریکا و استفاده از زور نظامی در سیاست بین المللی وجود دارد. (دیدگاهی شدیداً متفاوت ولی اینک مورد قبول عمومی، که معتقد است زمانی که جنگ آغاز گردید، نباید آن را "با دستی به پشت بسته شده" تعقیب کرد). ظهور

<sup>1</sup> Hurwitz & Peffley

<sup>2</sup> Charles Sanders Pierce

<sup>3</sup> Neustadt & May

باورهای متمایز همسو با بین المللی گرایی همکاری کننده و ستیزه جو بعد از ویتنام، مطابقت با درک مان از چگونگی تغییر باورها دارد.

آیا پایان جنگ سرد - که با فرو ریختن دیوار برلین، تجلی دیرپای مخاصمه تلخ شرق و غرب حالت هیجان انگیزی بخود گرفت - اثری مشابه بر باورهای سیاست خارجی آمریکائیان داشته است؟ آیا بین المللی گرایی همکاری کننده و ستیزه جو، که ریشه هایش در ایام جنگ سرد متضمن ترس از کمونیسم و مخالفت بر سر چگونگی رفتار با اتحاد شوروی بود، می تواند مبین تفاوتها میان مردم آمریکا باشد درباره اینکه آیا و چگونه باید در امور جهانی مداخله کرد و حضور داشت؟ قرائن چنین نشان می دهد که آنها هنوز مؤثرند<sup>(هت)</sup>.

مردم غالباً اطلاعاتی را که موجب تغییری در باورهایشان گردد، یا اینکه سبب انجام رفتاری عاقدانه یا غیر معمول شود که جهت جدیدی به برداشتهایشان از واقعیات نو بدهد، را نادیده می انگارند<sup>(ه)</sup>. گذشته از این، سایر جهت گیریهای بین المللی گرایانه، مقید به مقتضیات تاریخی خاص جنگ سرد نبوده، بلکه از آن فراتر می روند (نگاه کنید به مورای ۱۹۹۴، روست، هارلتی و مورای ۱۹۹۴). این دو سیمای بین المللی گرایی دقیقاً مسیر آرمانگرایی و واقعگرایی دنبال می کنند (هالستی ۱۹۹۲). تصورات متضاد پیرامون این که بهترین شیوه رفتار با مشکلات فراملیتی کدامست، به دوران جنگ سرد برمی گردد، همچنان به عنوان مسأله جدید در دوران بعد از جنگ سرد، کماکان باقی است و در رقابت با سایر معضلات می باشند، که در فصول قبلی ملاحظه کردیم. بنابراین در نیمه سالهای ۱۹۹۰، طرفداران بین المللی گرایی ستیزه جو (بخصوص سرسخت ها) احتمالاً بیش از سایرین طرفدار استفاده از سربازان ایالات متحده در مناطقی مانند اروپا، خاورمیانه، و کره می باشند و مداخله سیا در خارج - شامل جاسوسی در مورد دوستان و بهمان نسبت در مورد دشمنان را تایید می نمایند. طرفداران بین المللی گرایی همکاری کننده (بخصوص مصالحه کنندگان)، از سوی دیگر، حمایت بیشتری را برای چنین ابتکارات چند جانبه مانند مشارکت ناتو برای برنامه صلح و مشارکت ایالات متحده در عملیات پاسداری صلح سازمان ملل متحد - منجمله تمایلی برای قرار دادن سربازان ایالات متحده تحت فرماندهی افسران غیر آمریکائی ابراز داشتند (ویتکف ۱۹۹۵) این تفاوت ترجیحات، اختلافات همیشگی در برداشتهای آرمانگرایانه و واقعگرایانه را برای مقابله با چالشهای امنیتی در پی دارد. چگونه باورهای سیاست خارجی آمریکائیان بیان و تجلی خود را در سیاستهای کشور پیدا می کند؟ یافتن رابطه علت و معلولی دشوار است، ولی مطابقت باورهای عمومی با سیمای بین المللی گرایی سیاست خارجی آمریکا از زمان ویتنام غیر قابل انکار است. بسیاری از سیاستهای دنبال شده توسط دولتهای نیکسون، فورد، و کارتر معرف مواضع میانه روهاست تا

تندروها. رئیس جمهور کارتر در ۱۹۷۷ اظهار داشت که ترس بی اندازه از کمونیسم از میان رفته و جای خود را به بین المللی گرایی مصالحه آمیزی داده است، که تنوع نظر را تحمل، و دتانت تجلی آن می باشد. عناصر دیگر همسو با آن تغییر بنیادین شامل باورهای بود، که نیروی نظامی دیگر ابزار مناسب سیاسی نیست، اینکه اتحاد شوروی قدرتی است که موجودیتش را باید پذیرفت، اینکه ایالات متحده باید "نیروهای اصلاح طلب" در جهان سوم را یاری دهد، و اینکه "سه جانبه گرایی" - متضمن یک همکاری عمیق - باید ممیزه روابط ایالات متحده با اروپا و ژاپن باشد.

بهر حال در پایان دوره ریاست جمهوری کارتر، تاکید بر مصالحه و سازگاری تغییر یافت و دولت به موضعی سرسختانه بازگشت<sup>(۳۳)</sup>. عامل اساسی موجب این بازگشت، مداخله اتحاد شوروی در دسامبر ۱۹۷۹ در افغانستان بود. با انتخاب رونالد ریگان در ۱۹۸۰، هر گونه مشابهت باقیمانده تشنج زدائی از میان رفت. ریگان یک سیاست خارجی افراطی ضد شوروی و مداخله جویانه را دنبال کرد که باورهای سیاست خارجی تندروها را مجسم می ساخت. معذک هنوز، او قادر به غلبه بر مخالفت مصالحه گرایان نسبت به برخی از سیاستهایش نبود. بهترین مثال را می توان در آمریکای مرکزی یافت، جائیکه علیرغم تلاشهای هماهنگ ریاست جمهوری برای کسب حمایت کنگره و مردم برای اتخاذ یک رهیافت مبارزه جویانه تر نسبت به رژیم ساندینیستا در نیکاراگوئه، دولت ناگزیر شد که از آن دست بدارد. این مثال بخوبی نشان می دهد که چگونه افکار عمومی گاهی ابتکارات ریاست جمهوری در سیاست خارجیش را محدود می سازند، چون استمرار تفکر مصالحه جویانه نزد نخبگان سیاسی و عموم مردم پایدار است (نگاه کنید به ویتکف و مک کرومیک ۱۹۹۳). علاوه بر آن، طی دوره دوم ریاست جمهوری، ریگان موضع سازشکارانه تری نسبت به شوروی اتخاذ کرد، مشابه موضع سازشکارانی که او قبلا با شدت آنها را رد کرده بود؛ دولت همچنین از جهت گیری یکجانبه اش که سبب نگرانی درباره پایان بین المللی گرایی شده بود، عقب نشینی کرد، در عوض راه نجات را در چند جانبه گرایی یافت که از لحاظ تاریخی محور رسوم و طرز تفکر بین المللی گرایان بود.

جورج بوش با این عزم به کاخ سفید آمد که سیاستهای رقابت آمیز جنگ سرد با اتحاد شوروی را تدبیر و اداره کند. ولی با آنکه میخائیل گورباچف ابتکارات مصالحه جویانه را یکی پس از دیگری دنبال می کرد، رئیس جمهور بوش، اغلب خودش را در وضعیت ناجوری می دید که ناگزیر به دفاع از خود بود در برابر اتهاماتی مبنی بر اینکه جهت ترغیب و تقویت ابتکاراتی که رهبران شوروی شدیداً خواستارش بودند کاری نکرده است. بوش دست به سیاست "بیش از وضع موجود" زد، که نه رضایت طرفدارانش و نه منتقدانش را جلب کرد. تا زمان بحران کویت

بوش قادر به اعمال قدرت فائقه در امور امنیت ملی نبود، با اینکه او توانایی منحصر بفردی در آن زمینه داشت. همانطور که در فصول قبلی یادآور شد، رئیس جمهور در سخنرانی وضع اتحادیه<sup>۱</sup> که در آستانه آغاز جنگ علیه عراق صورت گرفت به کرات از "قرن آینده آمریکا" سخن گفت، که در آن "حکومت قانون"، در یک "نظم نوین جهانی" تفوق خواهد داشت. بینش بوش سنت آرمانگرایی اخلاقی بود که مدتها در سیاست خارجی آمریکا حضور داشت، بخصوص از زمانیکه وودرو ویلسون در اوائل این قرن خواست "جهانی ایمن برای دموکراسی" را ایجاد کند. بهرحال، شگفت آنکه، با وجود وعده ایجاد یک نظم نوین جهانی بر مبنای آرمانگرایی، مساله چگونگی مقابله با رفتار تجاوزکارانه صدام حسین بار دیگر واقعگرایان (بین المللی گرایان ستیزه جو) و آرمانگرایان (بین المللی گرایان مصالحه کننده) را در برابر یکدیگر قرار داد. این شکاف دقیقاً در بحث کنگره بین طرفداران کاربرد زور و آنتهایکه طرفدار تحریمها بودند مشخص بود، همانطوری که در نظرخواهی های افکار عمومی هم تبلور یافت.

آیا باید متوسل به زور شد یا تحریم، مساله ای بود که مباحثات دولت کلینتون را در باب بهترین نحوه واکنش نسبت به "قوم زدائی" ارتكابی توسط صربهای بوسنی علیه همسایگان مسلمانشان در یوگوسلاوی سابق مشخص می ساخت. همانند بحث درباره عراق، تندروها و میانه روها در کنگره و در سایر جاها بسهولت قابل تشخیص بودند -- بخصوص بعد از آنکه جمهوریخواهان کنترل را بدست گرفتند. اگر چرخش جدیدی وجود دارد، بخاطر آن است که دموکراتها و لیبرالها -- که قبلاً جزو قویترین طرفداران بین المللی گرایی همکاری کننده بودند -- اینک جزو طرفداران مداخله هستند، در حالیکه جمهوریخواهان و محافظه کاران -- که قبلاً از جمله قویترین طرفداران بین المللی گرایی ستیزه جویانه بودند -- اینک محتاط ترند. بدون تردید بیانگرایان تغییرات، تصاحب کاخ سفید توسط دموکراتها است. ولی بهرحال تغییرات مذکور دلیل آن نیست که انشعابی مستمر در جامعه سیاسی آمریکا وجود نداشته باشد، درباره اینکه حضور و مداخله ایالات متحده در جهان باید کجا و چگونه باشد. از اینروی بین المللی گرایی می رود که دو چهره: یکی همکاری کننده، دیگری ستیزه جویانه داشته باشد.

### "خلق و خوی" عمومی: ملی گرایانه و تسامح آمیز

ابراز واکنش مردم آمریکا -- چه خوب و چه بد -- نسبت به حوادث و اطلاعات سیاسی که بسوی آنها جریان می یابد در هیچ موردی مشهود تر از حمایتی نیست که در ایام بحرانها و دشواریها نسبت به رهبرانشان بعمل آورده اند.

<sup>1</sup> Stae of the Union Address



همانند شهروندان دیگر کشورها، آمریکائیان نیز احساسات ملی گرایانه را گرامی می دارند: آنها وفاداری و خدمت به کشور و ترویج فرهنگ و ارتقا، منافعی را در برابر ارزشها و منافع سایر کشورها ارج می گذارند. ملی گرایی گاهی متضمن باور قوم محوری است، یعنی ایالات متحده برتر از دیگران است یا باید به عنوان برتر (مورد شناسایی قرار گیرد)، و بنابراین باید مدلی باشد برای سایرین که مورد تقلید قرار گیرد.

اگرچه کسی احتجاج نمی کند که همه آمریکائیان همیشه در خصوص تملی مسائل خارجی بنحوی ملی گرایانه فکر می کنند، معمولاً آنان مسائل بین المللی را با توجه به خصوصیت وفاداری درون گروهی و رقابت برون گروهی در نظر می گیرند (روزنبرگ ۱۹۶۵). ناسیونالیسم در حد افراط، منتج می شود به دیدگاهی جهانی که دکترین، "کشور من، درست یا غلط" را می پذیرد. علاوه بر آن، از آنجا که شهروندان اغلب وفاداری به کشور را با وفاداری به رهبری کنونی معادل می گیرند، آنها بعضاً عشق به نمایندگان حکومت را با عشق به کشور و نمادهایش اشتباه می کنند: رئیس جمهور من، درست یا غلط، رئیس جمهور منست.

خلق و خوی ملی گرایانه عموم مردم تا حدودی از غریزه ترس و خصومت نسبت به "چیزهای خارجی" سر چشمه می گیرد. سیاست بین المللی اغلب بصورت معضلی مبهم، سری، پیچیده و ناآشنا جلوه می کند - مجموعه ناموزون مشکلاتی که بهتر است به کارشناسانی واگذار گردد که ظاهراً "بهتر میدانند" (آنهاست که کاملاً علاقمندند این ذهنیت را دائمی سازند) - و این یعنی، نظرات عمومی در قلمرو سیاست خارجی بویژه درباره مسائل حساس در اختیار کارشناسان جهت استفاده ماهرانه از آن قرار گیرد. مردم به محض احساس خطر می باشند آماده توسل به رهبری قوی جهت مقابله با عوامل متصوره تهدید هستند، تمایلی که سیاست گذاران دیرزمانی است که آنرا درک کرده اند. این فکر را هرمان گورینگ نازی با قاطعیت ابراز داشت که "چه با فریاد و چه بدون فریاد، مردم را همیشه می توان گرد آورد تا خواسته رهبران را انجام دهند. آن کاری سهل است. همه آنچه باید انجام داد اینست که به آنها گفت که مورد حمله قرار دارند و باید صلح طلبان را بخاطر قتل و وطن پرستی مذموم بشمارند." جان فاستردالس عقیده مشابهی را ابراز داشت هنگامیکه نوشت: "سهل ترین و سریعترین داروی شفا بخش نارضایتی های داخلی این است که وجود خطری از خارج را ترسیم کرد. از اینرو رهبران گروه آن را به مصلحت یافتند تا همیشه در میان اعضای گروه این احساس را زنده نگاهدارند که کشورشان در معرض خطر یکی یا دیگری از کشورها شریری است که وطن را محاصره کرده است."

احساسات ناسیونالیستی تجلی اش را در شیوه پاسخ آمریکائیان به ابتکارات سیاست

ارزشها، باورها و ترجیحات آمریکائی: فرهنگ سیاسی و افکار عمومی در سیاست خارجی آمریکا / ۳۹۵

خارجی رهبران می یابند، بخصوص در ایام بحران ها یا تهدیدات از خارج، که واکنش عمومی اصولاً بسهولت برانگیخته می شود، روسای جمهوری مکرراً گسترده ترین امکان آزادی عمل را در چنین شرایطی بدست می آورند، زیرا مردم آمریکا نوعاً از تصمیمات رهبران حمایت و آنها را قبول می نمایند.

شواهد مربوط به رضایت نظرات عمومی از ابتکارات و حوادث هیجان انگیز سیاست خارجی، در ارزیابیهای اقدامات رؤسای جمهوری مشهود است. چنین حوادثی نوعاً تأثیری مانند "تظاهرات گرد پرچم"<sup>۱</sup> را بوجود می آورد که موجب ترویج و بالا رفتن محبوبیت رئیس جمهوری نزد عموم مردم است. مثالها در این باره فراوان است:

- محبوبیت بیل کلینتون نزد مردم آمریکا، در پی حمله موشکی کروزرز و رن، ۱۹۹۳ به مقر اطلاعات امنیتی عراق در بغداد یازده درصد بالا رفت و نه امتیاز بعد از اشغال هائیتی در سال بعد.

- محبوبیت جورج بوش بعد از آغاز اقدام نظامی علیه عراق در ژانویه ۱۹۹۱ هیجده امتیاز بالا رفت.

- در پی بمباران لیبی در آوریل ۱۹۸۶ تأیید از رونالد ریگان شش امتیاز روبه بالا گذاشت.

- محبوبیت جیمی کارتر در پی توافقات کمپ دیوید راجع به خاورمیانه در سپتامبر ۱۹۸۷ سیزده درصد صعود کرد.

چنین تغییراتی در گستره وسیع تحولات سیاست خارجی منجمله جنگها، بحرانها، ابتکارات صلح، و کنفرانسهای سران- مشهود می باشد، که همه آنها بیانگر پاسخهای ملی گرایانه و موافقت آمیز مردم آمریکا است.

بهر صورت مردم آمریکا، قادر به تشخیص تفاوت نیز هستند. محبوبیت رونالد ریگان پس از افشا گریهای ایران- کنتررا در اواخر ۱۹۸۶ شانزده درصد تنزل یافت، بزرگترین افول ثبت شده توسط موسسه نظر سنجی گالوپ (سایر نظر سنجی ها حتی افول شدیدتری را ثبت کرد). درست برعکس این امر، تجربه جان کندی بود، که تأییدش توسط عموم حقیقتاً بعد از فاجعه خلیج خوکها رو به اوج گذاشت (۸۳ درصد). هر دوی این وقایع متضمن اشتباه در قضاوت بود، ولی شیوه ای که هر یک از این روسای جمهور مساله را اداره کردند، بطور قابل ملاحظه ای بر ادراک و برداشت مردم از آنان تأثیر گذاشت. (در ماجرای ایران - کنتررا، نه فقط مردم آمریکا فروش اسلحه به ایران را تأیید نکردند، آنها توضیح رئیس جمهور را درباره آنچه اتفاق افتاد نیز

<sup>1</sup> Rally-round-the-flay

نپذیرفتند و می‌پنداشتند که دولت در تدارک لاپوشانی آن شبیه به واقعه واترگیت است [اوستروم و سیمون ۱۹۸۹]. بحرانهای بین المللی از لحاظ تاثیر نوعی، بیشتر وقایع تایید - تقویت هستند، در حالیکه رسوائیهای سیاسی حوادث تایید - تقلیل می باشند (اوستروم و سیمون ۱۹۸۹).

### سیاست پرستیژ

رؤسای جمهور درباره محبوبیتشان نزد مردم آمریکا حساسیت دارند زیرا این امر بر توانائی آنان برای انجام خط مشی و برنامه های در مقابله با دیگرانی که در روند سیاسی دخالت دارند، تاثیر می گذارد. ریچارد نوستاد<sup>۱</sup> (۱۹۸۰) اساس منطقی آن را چنین توضیح می دهد: "واشنگتنی هائی که وظیفه مواظبت از یک رئیس جمهور را بعهده دارند باید بیشتر از هر چیزی در فکر اعتبار حرفه ای اش باشند. آنها همچنین باید متوجه موقعیتش نزد مردم در خارج از واشنگتن بوده و میزان پرستیژ مردمی او را بسنجند. زیرا کسانی که موقعیت عمومی را منبع [نفوذ] رئیس جمهوری می دانند درباره آن دقت و مراقبت می نمایند." خلاصه اینکه، هرچه رئیس جمهور محبوبتر باشد، بیشتر امکان دارد که بتواند برنامه سیاسی اش را عملی سازد. این است اساس آنچه دنیس ام. سیمون<sup>۲</sup> و چارلز دبیلیو. اوستروم (۱۹۸۸) آن را "سیاست پرستیژ" نامید.

رؤسای جمهور همچنین در باب محبوبیتشان وسواس بخرج می دهند زیرا بر آزادی عمل سیاسی شان موثر است. شواهد حاکی است که هم سطح محبوبیت مطلق و هم نسبی، (اوستروم و جاب ۱۹۸۶، همچنین جیمز و اونال ۱۹۹۱)، در کاربرد سیاسی قوه قهریه به منظوری کمتر از جنگ توسط آمریکا در بعد از جنگ سرد مهم می باشد: هرچه محبوبیت رؤسای جمهور بیشتر باشد، آنها بیشتر از قید محدودیتهای داخلی "رها" می شوند تا آنچه را می خواهند در خارج از کشور انجام دهند (مقایسه شود با لیان و اونال ۱۹۹۳، میرنیک ۱۹۹۴). همانطور که یکی از اعضای کنگره درباره محبوبیت بوش بعد از تهاجم به پاناما اظهار نظر کرد، "اگر محبوبیت رئیس جمهور به میزان ۸۰ درصد باشد، فکر میکنم او می تواند آنچه را می خواهد انجام دهد."

رویدادهائی مانند "گردآمدن دور پرچم"، در خصوص تهاجم به پاناما، بطور قابل ملاحظه ای بر محبوبیت رؤسای جمهور تاثیر می گذارد. در واقع، یکی از محققان درباره

<sup>۱</sup> Richard Neustadt

<sup>۲</sup> Dennis M. Simon

اقتدار ریاست جمهوری (لووی a ۱۹۸۵) استدلال می کند که سیاست خارجی تنها حوزه ای است که روسای جمهور در اختیار دارند که به آنها امکان می دهد محبوبیتشان را زمانی که تصدی مقام را به عهده گرفتند، بهبود بخشند. وضعیت اقتصادی قویترین (از لحاظ داخلی) نشانه در میزان محبوبیت ریاست جمهوری است. وضعیت مذکور عامل اصلی آسیب در ریاست جمهوری بوش بود و سبب گردید که تلاشش برای انتخاب مجدد به شکست انجامد. معذک هنوز، مردم آمریکا خواستار صلح و بهمان نسبت رفاه می باشند. از اینرو سیاست خارجی بعضاً عامل بسیار مهمی در فرسایش درازمدت حمایت و بهمان درجه بالا رفتن کوتاه مدت پشتیبانی محسوب می گردد که اغلب روسای جمهور آن را تجربه کرده اند. برای ترومن، جنگ کره عامل مهمی در از دست دادن قابل توجه اعتماد عمومی نسبت به رهبری اش بود، برای جانسون جنگ ویتنام و اغتشاشات در شهرها عوامل اساسی بودند، برای نیکسون، استمرار جنگ ویتنام و واتر گیت، و برای کارتر، ناتوانیش در کسب رهائی آمریکائیان به گروگان گرفته شده در ایران از عوامل اصلی بودند.

روند محبوبیت ریاست جمهوری در نمودار ۳-۸ توصیف می شود. روسای جمهور نوعاً با "ماه عسل" آغاز به کار می کنند - چند ماه نخست بعد از انتخابات، که طی آن روسای جمهور بطور نسبی در معرض انتقادات شدید عمومی نیستند - فقط برای اینکه در دراز مدت دریابند که محبوبیتشان رو به افول می گذارد. جالب توجه اینکه، سه رئیس جمهور اخیر کشور ماه عسلهای شیرینی را تجربه نکرده اند. در حقیقت، محبوبیت کلینتون تقریباً بهمان زودی که وی به کاخ سفید قدم گذاشت رو به افول گذاشت، شاید بخاطر اینکه وی موضوع جنجال برانگیز هم جنس بازان در ارتش را نخستین موضوع دستور کارش قرار داد. بهر صورت، رسانه های جمعی محبوبیت وی را تا اندازه ای تنزل دادند. در مدت هیجده ماه اولیه در پست ریاست جمهوری، قریب دو سوم ارزیابیهای تلویزیونی از کلینتون منفی بودند، در مقایسه با پوشش تلویزیونی متعادل که بوش دریافت داشت. پوشش مطبوعاتی نیز بطور قابل ملاحظه ای کمتر مثبت بود نسبت به میزان تاییدی که کلینتون از توده های مردم کسب کرد که می گفتند ("آنها دوستان بیل نیستند: پوشش خبری تلویزیون از دولت کلینتون" ۱۹۹۴).

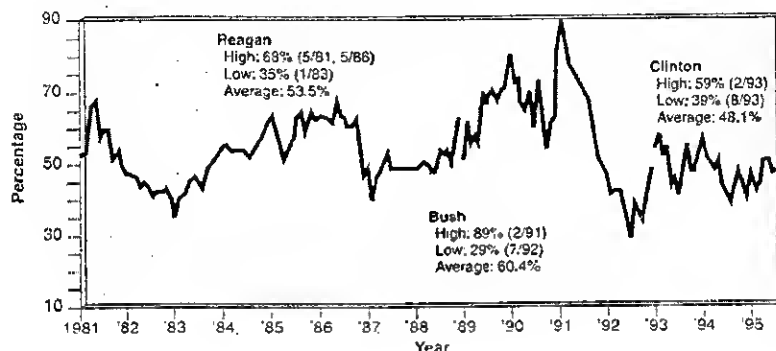
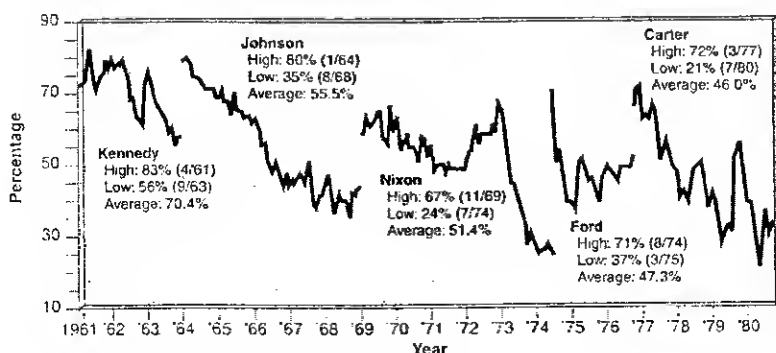
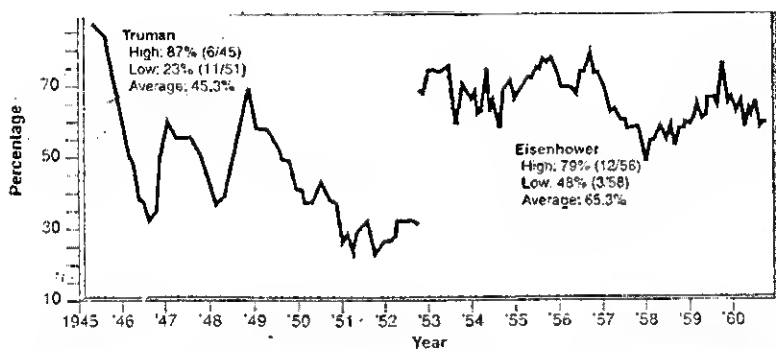
همانطور که متذکر گردید، رویدادهای خاص اغلب موجب فرسایش حمایت از ریاست جمهوری می شود، ولی این امر همچنین می تواند بواسطه ناراضایتی رو به رشد عمومی و بی صبری نسبت به وعده های انجام نشده انتخاباتی تشدید گردد، یا شاید بواسطه این نقل معروف که "آشنایی و نزدیکی خواری را به بار می آورد"<sup>(۱۰)</sup>. با هر تصمیم ریاست جمهوری ("یا عدم تصمیم")، اپوزیسیون شکل می گیرد یا بیشتر ابراز مخالفت می کند، کنگره شدیداً متوجه

علائق حوزه ای انتخاباتی است، و حمایت رئیس جمهور ظاهراً بتدریج اما مستمراً ناپدید می‌شود (نگاه کنید به پریس و هنکلی ۱۹۹۲). این روند حاکی از مشکلاتی است که اداره یک حکومت و مدیریت سیاست خارجی کشور دارد چنانچه بخواد رضایت اکثریت آمریکائیان را کسب کند.

درباره رونالد ریگان و جورج بوش چه باید گفت؟ هر دو ذیحق به اظهار نظر ویژه ای هستند، - ریگان بخاطر آنکه نخستین رئیس جمهوری است از زمان دوايت آیزنهاور که دودوره ریاست جمهوری را طی کرد، بوش بخاطر آنکه در کوشش برای انتخاب مجدد شکست خورد در حالیکه از زمانی که نظر سنجی مدرن قریب نیم قرن قبل آغاز گردید، او بالاترین میزان تایید را که تا آن زمان به یک رئیس جمهوری داده شده بود بدست آورد.

محبوبیت ریگان افول قابل پیش بینی را طی دوره نخست ریاست جمهوری طی کرد، حمایت عمومی در ژانویه ۱۹۸۳ به ۳۵ درصد فرو افتاد عمدتاً بخاطر پس رفت وخیم اقتصادی که مشخصه بخش اعظم اوائل ریاستش بود. تحلیلگران سیاسی فوراً به این پیش بینی مبادرت کردند که ریگان رئیس جمهوری یک دوره ای خواهد بود، ولی اقبالش تغییر یافت زیرا مسیر اقتصادی به عکس شد، و کمی بیش از یکسال بعد از آن ریگان بار دیگر از تایید اکثریت آمریکائیان بهره مند شد. مسائلی که در مورد سایر روسای جمهور تأثیری ناگوار و وخیم داشت بنظر رسید که به ریگان "نمی چسبد"، و این سبب شد که ریاست جمهوری ریگان را بعنوان یک "رئیس جمهور تفلنی" توصیف کنند، که منظور مصونیت از فشارهایی بود که پایه محبوبیت اسلافش را فرسوده بود. این معما که محبوبیت شخصی ریگان بیش از حد تایید عمومی بسیاری از سیاست ها و برنامه هایش است - مبین این بود که جاذبه شخص خودش ویرا از مشکلاتی که مردم با سیاستهایش داشتند مجزا ساخته بود - این استعاره را تقویت کرد.

محبوبیت ریگان در دوره دوم نیز رو به بالا گذاشت، در آوریل ۱۹۸۶ در پی بمباران لیبی توسط ایالات متحده به بالاترین حدش رسید. ولی پس از آن به تدریج پایین افتاد موقعیکه در آخر آن سال موضوع معامله با ایران، اسلحه بجای گروگانها فاش گردید. در ماههای بعدی، محبوبیت "مرد جامه تفلنی" (اوستروم و سیمون ۱۹۸۹) بار دیگر بطور معجزه آسانی رو به بالا رفتن گذاشت تو گوئی اقبال سیاسی رئیس جمهور بار دیگر، برای دومین بار "متولد" شد، ولی ریگان هرگز میزان محبوبیت زیاد گذشته را بدست نیاورد که قبل از افشاگریهای ایران - کنتررا و مشابهت واتر گیتی آن داشت. بهر حال، برخلاف نیکسون، او بواسطه رسوائی که در خفا جریان داشت نابود نگردید.



### نمودار ۳-۸: تایید عمومی از اقدامات ریاست جمهوری. ۱۹۴۵ - ۱۹۹۵

تبصره: اطلاعات مندرج بصورت یک ماه در میان است با آغاز ژوئن ۱۹۴۵ و پایان در ژوئیه ۱۹۹۵. در ماههایی با چندین نظر سنجی، آخرین نظر سنجی مورد استفاده قرار گرفته است. در ماههایی که نظر سنجی صورت نگرفته شد اطلاعات تخمینی با استفاده از نظر سنجی ماه قبلی یا ماه بعدی

می‌باشد. پرانتزهای دارای ارقام نشان دهنده تعداد مساوی دوره های ماهانه است.

منبع: متخذ از نمایه افکار گالوپ. اکتبر - نوامبر ۱۹۸۰، و شماره های گوناگون گزارش گالوپ و ماهنامه نظرسنجی گالوپ

بنابراین تا چه اندازه رونالد ریگان استثنائی بود؟ تا حدی که عموم اعتبار و شأن رئیس جمهور را از دولتش مجزا ساختند. رویهمرفته تجربه ریگان منحصر بفرد نبود، بهر حال، معلوم شد که وضع اقتصادی در ایام دولتش عامل تعبیین کننده قطعی محبوبیتش بود (اوستروم و سیمون ۱۹۸۹). با آنکه "نمایشات سیاسی" در شکل نطق کردن، سفرهای خارج، و حوادث بین المللی تقویت کننده تایید عمومی بود، ولی پس از آن نیز، رسوائی ایران - کنترا شایستگی استفاده تفلن را فرسود. آنچه ریگان را از اسلافش متمایز می سازد اینست که وی توانست دو بار طی دو دوره ریاست جمهوری مانع از افول محبوبیت و مقبولیتش گردیده و آن را مجدداً بنا کند. وی همچنین طی دوره تصدی ریاست جمهوری با میزان بالاتری از تایید نسبت به هر رئیس جمهور دوران جنگ سرد برخوردار بود، ولی هنگام ترک کاخ مانند همه آنان از تایید کمتری بهره مند شد تا زمانی که وارد آن گردید.

تجربه جورج بوش مشابه اسلافش بود که طی آن وضع [ناگوار] اقتصادی علیه وی بکار افتاد و نهایتاً موجب شکستش توسط بیل کلینتون در ۱۹۹۲ گردید. مساله شگفت اینست که چرا بوش نتوانست از سطح محبوبیت بالا و فوق العاده اش - ۸۹ درصد بر طبق نظر سنجی گالوپ در مارس ۱۹۹۱ - به سود تداوم حیات سیاسی اش استفاده کند - قرائن حاکی از آن است که:

نخست، محبوبیت بوش، بیش از هر یک از اسلافش در طی دوره های قابل مقایسه تصدی اش جزر و مد گسترده ای را متجلی ساخت.

جائیکه نظر سنجی ها درباره ریگان تغییری بیش از پنج درصد امتیاز را تنها دو بار [طی مدت سی و شش ماه نخست در تصدی ریاست جمهوری] نشان داد، محبوبیت بوش در همین مدت سیزده بار تغییر یافت، در این نوع نوسان، از همه رؤسای جمهوری جدید سرآمد بود. میزان تأیید از بوش با حمله به پاناما در ژانویه ۱۹۹۰ بالا رفت، ماه بعد پایین افتاد، و سپس پایین تر رفت. این میزان مجدداً بخاطر کنفرانس با گورباچف صعود کرد، ماه بعد رو به سرائشیی گذاشت. سپس با بحران خلیج فارس به بالا جهید، طی مبارزه در کنگره برای بودجه سقوط کرد، و طی جنگ خلیج فارس رو به اوج گذاشت. بدنبال پیروزی خلیج فارس، آراء مردم بار دیگر پایین افتاد تا ژانویه ۱۹۹۲ درجه محبوبیت بوش پایین تر از همه رؤسای جمهور بجز ترومن و جانسون بود زمانی که وارد مبارزه انتخاباتی سال شدند. (بریس و هینکلی<sup>۱</sup> ۱۹۹۳، ۵۰۱).

تا این زمان وضع اقتصادی آغاز به تخریب پایه ریاست جمهوری بوش کرد. دوم، میزان تایید فوق العاده بالا - اگرچه با نوسانات شدید همراه بود - برای او مداومت نداشت، زیرا "کمتر به جورج بوش بعنوان یک فرد وابسته بود بلکه بیشتر به مجموعه ای از حوادث مرتبط بود" (بریس و هینکلی ۱۹۹۳). اغلب این حوادث نیز رویدادهای بین المللی بودند. شامل تهاجم به پاناما، بحران بر سر کویت، جنگ خلیج فارس، سقوط دیوار برلین و اضمحلال کمونیسم در اروپای شرقی، و پایان قریب الوقوع جنگ سرد. کاخ سفید در مورد هر یک از این تحولات نقش سیاسی قابل ملاحظه ای ایفا کرد، ولی توجهی اندک به سیاست اقتصادی داخلی معطوف داشت. از اینرو می‌توانست انتظار می‌رود که محبوبیت بوش تقریباً بطور کلی با رویدادهای بین المللی استمرار داشت، مسائلی که در مقایسه با امور داخلی حائز برجستگی کمی بود (ادواردز، میچل و لاش ۱۹۹۵). این امر محبوبیت او را بی ثبات و به میزان زیادی مهبیای تأثیر سخر کرد. دانشمندان علوم سیاسی پل بریس و باربارا هینکلی (۱۹۹۳) استدلال می‌کنند که "تایید وی از جانب عموم در حدی بالا، به خاطر یک رشته حوادث هیجان آور، و به نحوی غیر طبیعی بود، هر حادثه دیگر و هر اقدام رئیس جمهوری می‌توانست آرا، مردم را به پایین کشاند" بطور خلاصه آنکه، میزان تایید از بوش توسط مردم آمریکا نه تنها بالاتر از سایر روسای جمهور نبود، بلکه این تایید همچنین نسبت به شکست‌ها آسیب پذیر بود.

ماه عسل بیل کلینتون طولانی نبود و از تایید کمتری نسبت به برخی از اسلافش برخوردار گشت - شاید انعکاسی از پایگاه انتخاباتی نسبتاً ضعیفش بود. بهر حال، به طرق دیگر، تجربه وی طی نخستین سال تصدی مقام، مشابه اسلافش بود - در اوایل تابستان اختلافات دو حزب بر سر برنامه اقتصادی و پیشنهاد افزایشهای مالیاتی و تداوم نگرانی درباره وضع اقتصادی شدت گرفت و بیشتر باعث فرسایش میزان تاییدش گردید، که کمتر از پنج ماه بعد از تصدی کارش به زیر ۴۰ درصد فرو افتاد. همانطور که یادآور شد، مردم آمریکا به طرفداری از رئیس جمهورشان در پی حمله هوایی علیه عراق در اواخر ژوئن ۱۹۹۳ پرداختند، ولی این امر تأثیر پایدار ی نداشت، زیرا نگرانی آمریکائیان درباره اشتغال، بیکاری، و امور اقتصادی توجهشان را در نبود حوادث فزاینده یا کاهنده تایید می‌توانست تحت نفوذ قرار دهد. برخی توفیقات مهم در خصوص وضع قوانین، بخصوص تصویب نفتا، محبوبیت کلینتون را در پائین آن سال نمایان ساخت. هنگامیکه وی قدم به سال دوم دوره ریاست جمهوری اش نهاد اقتصاد رو به بهبود نیز کمک کرد که کلینتون زبانهای اولیه در میزان محبوبیت را رفع نماید، ولی اثر رسوائی داخلی - وایت واتر - دولتش را آسوده نگذاشت. بهر صورت، شگفت اینکه حتی با وجود اینکه در تمامی سال دوم تصدی اش اقتصاد رو به بهبود می‌رفت کلینتون از منافع آن برخوردار نگردید -



شاید بخاطر اینکه، نزد بسیاری آمریکائیان، این بهبود به صورت "رشد بدون شغل" بنظر می‌رسید (پائین ۱۹۹۴)<sup>(۱۰)</sup>. سپس، در پی توفیقات جمهوریخواهان در انتخابات کنگره، بیشتر توجه ملت ظاهراً از سوی رئیس جمهور به جانب کنگره معطوف گردید، که برخی از بالاترین میزانهای محبوبیت سازمانی را در طول سالها کسب کرده بود.

### افکار عمومی و سیاست خارجی: یک الحاقیه

بحث گذشته می‌تواند در چندین جهت توسعه یابد. اینجا ما چند نقطه نظر دیگر را اضافه می‌کنیم، که مربوط می‌شود به اعتماد آمریکائیان به نهادهای سیاسی، اجزاء مرکبه مفهوم "افکار عمومی"، و جمعیت شناختی سیاسی و اجتماعی که باورها و نظرات سیاست خارجی را با هم مرتبط می‌سازد.

### اعتماد به رهبران و نهادهای سیاسی

اعتمادی که آمریکائیان به نهادهای سیاسی، اقتصادی و اجتماعیشان دارند دقیقاً با سایر تحولات در نظرات عمومی، توصیف شده در فوق مرتبط است - جیمی کارتر اجزاء مرکبه علائم تغییر در "آوای عمومی" را طی یک سخنرانی به عموم ملت بصورتی هیجان آور توصیف کرد، وی سخن از "تهدیدی بنیادی نسبت به دموکراسی آمریکائی" بمیان آورد. وی این تهدید را "بحران اعتماد" نامید که در "عدم احترام رو به افزایش به حکومت، به کلیسا و به مدارس، رسانه‌های جمعی خبری و سایر نهادها" انعکاس دارد. در این روند از جمله احساس و تایید مفید بودن و سودمندی سیاسی نزد آمریکائیان رو به تنزل گذاشته و احساس عمومی یاس، از خود بیگانگی و عدم اختیار درباره آینده مشهود است. آمریکائینی که زمانی ظاهراً ناآزموده و خام، ساده اندیش، و وطن پرست معتصب (میهن پرست افراطی) بودند، اینک بنظر می‌رسد که آگاهی بیشتری درباره مسائل سیاست خارجی داشته و نسبت بدان سو، ظن دارند.

انتشار عمومی نیمی از حقایق درباره مداخله و حضور آمریکا در ویتنام، و افشاگرها درباره آنچه بنام امنیت ملی توسط کارکنان ریاست جمهوری، سازمانهای نظامی و آژانسهای اطلاعاتی انجام گرفته بود، به تشدید بدبینی و شکاکیت آمریکائیان انجامید - که بخصوص این امر طی جنگ ویتنام و بعد از آن بسیار آشکار بود. رونالد ریگان در اعاده اعتماد عمومی به رهبران سیاسی (ولی نه به نهادهای اجتماعی بطور کلی) کمک کرد. بهر حال به این اعتماد ضربه شدید دیگری با افشا، ماجرای ایران - کنترا وارد آمد (لیپست و اشنایدر ۱۹۸۷، نگاه کنید همچنین به کریگ ۱۹۹۳، سوسمان ۱۹۸۸)، که بار دیگر نگرانی در خصوص سو، استفاده از قدرت را به بهانه امنیت ملی مطرح ساخت. پرسشها و تردیدها درباره اینکه آیا جورج بوش

درباره نقشش در ماجرای ایران- کنترا کاملاً صادق بود، تا پایان ریاست جمهوری ازوی دست برنداشت- بخصوص موقعیکه او وزیر سابق دفاع کاسپارواین برگر و دیگر مقامات اصلی ایران - کنترا را بخاطر هر گونه اقدام نادرست مورد بخشودگی قرار داد. ارتش یکی از نهادهایی است که از اعاده اعتماد عمومی در اغلب سالهای اخیر برخوردار گردیده است- که این امر بخاطر توفیقش در جنگ فارس قابل درک است. کنگره، همانطور که مذکور افتاد، نهاد دیگری است که مورد اعتماد عمومی است اگر چه "اعتبار پایداری" هنوز باید مورد آزمایش قرار گیرد.

### هرم افکار عمومی

جامعه آمریکائی ساختاری همانند یک هرم دارد، که بخش خیلی کوچکی از منتقدان/ سیاسی<sup>۱</sup> (مردمی که درباره سیاست خارجی مطلعند و به سیاست گذاران دسترسی دارند) و سیاست گذاران در بالای هرم قرار دارند، در پی آن ترکیب گسترده تری است از مردم ذیعلاقه<sup>۲</sup> (آنهاییکه درباره سیاست خارجی مطلع می باشند ولی ضرورتاً دسترسی به سیاست گذاران ندارند)، و سپس انبوه جمعیت که "توده عام"<sup>۳</sup> را تشکیل میدهند. این هرم سه طبقه رویهمرفته مفهوم "افکار عمومی" است. در حالیکه برآوردها در خصوص توزیع آمریکائیان در این سه گروه متفاوت است، بسیاری معتقدند که نخبگان کمتر از ۲ درصد جمعیت می باشند، مردم ذیعلاقه بین ۵ تا ۱۰ درصد می باشند، و بقیه بنا به تعریف، توده عام می باشند.

یکی از ظریفترین تمایزات در طرز فکر عمومی، بین "نخبگان" از یک طرف و توده عام از طرف دیگر، روی می دهد. در اینجا شواهد غیر قابل تردیدی وجود دارد: نخبگان - تصمیم گیرندگان، منتقدان سیاسی و رهبران فکری- بطور معینی بیشتر حامی مداخله فعال در جهان هستند تا توده عام. آنها مخالف حمایت طلبی اقتصادی بوده و حامی اصول تجارت آزاد و ارکان اساسی بین المللی گرایشی بعد از جنگ بوده، و متمایل به اتخاذ سمت گیری بیشتر مداخله جویانه نسبت به امور جهانی هستند تا توده مردم آمریکائی.

نمودار ۲-۸ تفاوت بین نخبگان و توده ها را درباره دامنه ای از مسائل سیاست خارجی نشان می دهد، که راجع به آن نمونه هایی از عموم آمریکائیان و دیگران در مشاغل رهبری در ۱۹۹۳ و ۱۹۹۴ مورد سؤال قرار گرفتند. قابل ذکر است که بخصوص رهبران سیاسی بطور مشخصی، بیشتر حامی فعالیت جهانی ایالات متحده هستند تا عموم مردم و اینکه آنها به امنیت دسته جمعی و تقلیل مخارج نظامی اهمیت می دهند ولی همچنین بیشتر از توده عموم

<sup>۱</sup> Policy influentials

<sup>۲</sup> Attentive Public

<sup>۳</sup> Mass Public

آمریکائی نسبت به مداخله نظامی در وضعیتهای منازعه سنتی علاقمند می‌باشند. به نحو مشابهی، نخبگان به احتمال زیاد، توفیق روسیه در تجربه دمکراتیک را به عنوان اولویت درجه اول سیاست خارجی ایالات متحده می‌دانند تا توده های مردم آمریکا. اما آنها به موضوع "بیرون راندن صدام حسین از عراق" اهمیت اندکی می‌دهند از طرف دیگر، توده مردم اهمیت و برجستگی زیادتری مشخصا به هدف حفظ و حمایت از مشاغل کارگران آمریکایی می‌دهند تا آنچه گروه رهبری قائل می‌شود.

علیرغم این تفاوتها در مسائل خاص سیاست خارجی، رهبران آمریکائی و توده مردم مشترکات زیادی دارند. نخبگان و توده ها درباره این مساله که چگونه ایالات متحده باید در امور جهانی فعال باشد با هم تفاوت نظر دارند. همانطور که طرز تفکرات درباره سیاست خارجی بین دو طیف باورهای همکاری کننده و ستیزه جویانه نوسان دارد، در مورد رهبران نیز این تفاوتها پیرامون فعال گرایی جهانی صادق است. از اینروى ترجیحات نخبه و توده در مسائل خاص واگرایی دارد، ولی درباره بین المللی گرایی همکاری کننده و ستیزه جویانه بعنوان سمت گیریهایی ثانوی نسبت به مقاصد و وسایل سیاست خارجی آمریکا همگرایی دارد.

#### نمودار ۲-۸ تفاوتها در زمینه سیاست خارجی از منظر رهبران آمریکا و توده مردم آمریکا ۱۹۹۳

(درصدها)

| رهبران                           | عموم | شکاف |  |
|----------------------------------|------|------|--|
| <u>نقش جهانی آمریکا</u>          |      |      |  |
| ۶۲                               | ۲۷   | ۳۵   | ایالات متحده باید در نقش رهبری سهمی را<br>بمهرده گیرد ولی همچنین فعال ترین و مثبت<br>ترین در میان کشورهای برجسته باشد.         |
| <u>امنیت جمعی</u>                |      |      |  |
| ۷۴                               | ۲۹   | ۴۵   | ایالات متحده باید قوای نظامی را تحت<br>فرماندهی ملل متحد قرار دهد نه اینکه آنها را<br>تحت فرماندهی افسران ایالات متحده بگذارد. |
| <u>مخارج نظامی</u>               |      |      |  |
| ۶۳                               | ۳۷   | ۲۶   | مخارج نظامی باید کاسته شود   |
| <u>خطرات نسبت به امنیت جهانی</u> |      |      |  |
| ۲۱                               | ۱۰   | ۱۱   | رشد جمعیت خطرناک ترین است  |

|    |    |    |   |
|----|----|----|---|
| ۱۰ | ۲۵ | ۳۵ | ناسیونالیسم و نفرت قومی خطرناکترین می‌باشند |
| ۲  | ۱۰ | ۱۲ | تعصب مذهبی خطرناکترین است                   |
| -۲ | ۷  | ۵  | منازعات تجاری بین المللی خطرناکترینند       |

#### کاربرد نیروی نظامی

|     |    |    |   |
|-----|----|----|---|
|     |    |    | استفاده از سربازان مطلوب است اگر:           |
| ۳۹  | ۴۵ | ۸۴ | کره شمالی به کره جنوبی حمله کند             |
| ۲۸  | ۵۸ | ۸۶ | عراق به عربستان سعودی حمله کند              |
| ۲۴  | ۵۰ | ۷۴ | قوای عرب به اسرائیل حمله کنند               |
| ۲۲  | ۳۹ | ۶۱ | روسیه به لهستان حمله کند                    |
| -۳۱ | ۵۰ | ۱۹ | کوبانیها برای سرنگون کردن کاسترو اقدام کنند |

#### اهداف دوبرد سیاست خارجی بعنوان

##### اولویتهای بالا

|     |    |    |  |
|-----|----|----|--|
| ۱۴  | ۷۰ | ۸۴ | جلوگیری از گسترش سلاحهای تخریب جمعی          |
| ۶   | ۲۲ | ۲۸ | ترویج و دفاع از حقوق بشر در خارج             |
| ۴   | ۱۹ | ۲۳ | کمک به بهبود سطح زندگی در کشورهای در حال رشد |
| -۲  | ۲۳ | ۲۱ | ترویج دموکراسی در سایر کشورها                |
| -۵  | ۴۲ | ۳۷ | تقویت سازمان ملل متحد                        |
| -۱۲ | ۵۷ | ۴۵ | بهبود محیط زیست جهانی                        |
| -۴۸ | ۸۵ | ۳۷ | حمایت از مشاغل کارگران آمریکائی              |

#### اهداف خاص سیاست خارجی بعنوان

##### اولویت درجه اول

|     |    |    |   |
|-----|----|----|---|
| ۲۷  | ۲۴ | ۵۱ | تضمین توفیق دموکراسی در روسیه و دولتهای شوروی سابق              |
| ۱۳  | ۷۳ | ۸۶ | تقویت اقتصاد داخلی به منظور بهبود وضعیت بین المللی ایالات متحده |
| ۱۳  | ۳۴ | ۴۷ | فراهم آوردن فیصله دائمی بین اعراب و اسرائیل                     |
| ۲   | ۲۲ | ۲۴ | مقابله با خط نظامیگری کره شمالی                                 |
|     | ۴۹ | ۴۹ | مدیریت بهتر اختلاف تجاری و اقتصادی با ژاپن                      |
| -۳۷ | ۶۶ | ۲۹ | مستوقف ساختن سیل مهاجران غیرقانونی به داخل کشور                 |
| -۴۱ | ۵۵ | ۱۴ | بیرون راندن صدام حسین از عراق                                   |

\* رهبران منهای عموم، همه درصدها مبتنی است بر آنتهائیکه صاحب نظری بودند.

منبع: اطلاعات در خصوص استفاده از قوای نظامی در خارج از جان ای. ریلی ( ویراستار ). افکار عمومی آمریکا و سیاست خارجی ایالات متحده ۱۹۹۵ (شیکاگو: شورای روابط خارجی شیکاگو، ۱۹۹۵)، ص ۳۹. همه داده های دیگر برگرفته شده است از تایمز می روز ستر برای مردم و مطبوعات، جایگاه آمریکا در جهان: بررسی نظرات

مشابهت ها و تفاوتها بین مسائل خاص و عمومی، خودشان را در این شیوه منعکس می سازند: نخبگان مصرأ هواخواه ارزشهای بین المللی گرایانه و مصالحه جویانه به نسبت بیشتری از توده عموم می باشند. توده عام، از جانب دیگر، احتمال بیشتری دارد که به ارزشهای افراطی اعتقاد داشته باشد. (هالستی وروزنو، ۱۹۹۰، هالستی و روزنو، ۱۹۹۳، ویتکوف، ۱۹۹۰، ویتکوف ۱۹۹۴). از اینروى ساختار نظرات نخبگان و توده مشابه است، حتى، با وجودیکه اولویتهای خاص سیاسی شان متفاوت می باشد.

### ارتباط سیاسی و جمعیت شناختی اجتماعی با نظرات سیاست خارجی

وجود دو حزب سیاسی و بخصوص ایدئولوژی سیاسی (محافظه کار در برابر لیبرال)، دو اصطلاح مهم مرتبط با باورهای سیاست خارجی می باشند. همانطور که قبلا یادآور شد، محافظه کاران به احتمال زیادتر تندرو می باشند در حالیکه لیبرالها تمایل به مصالحه طلبی دارند. علاوه بر این تفاوتها، نظرات عمومی در مسائل خاص سیاست خارجی اغلب بواسطه عواملی مانند سن، سطح تحصیلی، جنس، درآمد، شغل، زمینه نژادی، هویت مذهبی، و تعلق به منطقه ای از کشور، مختلف می باشند (نگاه کنید برای مثال به، ویل کوکس، فرارا و آلسوپ ۱۹۹۳). برای سیاست گذاران، آگاهی از این متغیرها از لحاظ سیاسی حائز اهمیت است، زیرا به آنها امکان می دهد که برخی از گروهها را طرفداری نمایند در حالیکه در مورد سایرین غفلت ورزند.

درآمد، شغل، و تحصیل نوعا در تمیز عموم ذیعلاقه از توده عامه مهم است. مردمی که در گروههای با درآمد بالاتر، در مشاغل حرفه ای، و با تحصیلات بیشتر می باشند نوعا بهتر درباره روابط بین المللی آگاهی دارند تا همتایانشان در گروههای اجتماعی دیگر. انطور که قبلا متذکر گردید، اینها مردمی هستند که غالبا از سیاست خارجی مورد نظر رهبران طرفداری می کنند. در ماه مه ۱۹۹۳، مثلا، موسسه نظرسنجی گالوپ دریافت که، با حد فاصلی از ۵۵ تا ۳۶ درصد، اغلب آمریکائیان مخالف حمله هوایی علیه بستی بودند - یک گزینه سیاسی که در آن زمان تحت بررسی فعالانه دولت کلینتون بود. بهر حال در میان آنهایی که حوادث آنجا را "دقیقا دنبال می کردند" موازنه عقاید تقریبا برعکس بود، ۵۴ درصد مردم "مطلع" موافق اقدام و ۴۲ درصد مخالف آن بودند (ماهنامه نظرسنجی گالوپ ۱۱ مه ۱۹۹۳). بهمین صورت، در اواخر ۱۹۹۴ تنها ۴۲ درصد توده عام از توسعه ناتو به اروپای شرقی حمایت کردند - یکی از اصول محوری برنامه مشارکت برای صلح دولت کلینتون - ولی این پیشنهاد از حمایت ۵۵ درصد

آنهایی برخوردار گردید که دقیقاً اخبار راجع به روابط خارجی ایالات متحده را دنبال می کردند (مبنتی بر ارزیابی موسسه نظرسنجی گالوپ برای شورای روابط خارجی شیکاگو).

تفاوت نظرات درباره مسائل سیاست خارجی با توجه به جنس افراد، خصوص در امور مربوط به استفاده از زور، از جمله مواردی است که با طرز فکر درباره سیاست خارجی مرتبط می باشد که توجه بسیاری را در سالهای اخیر بخود جلب کرده است. تفاوت جنسی برای نخستین بار در انتخابات ۱۹۸۰ آشکار گردید، هنگامیکه معلوم شد که رونالد ریگان مشخصاً از حمایت کمتری از جانب رای دهندگان اناث برخوردار بود تا ذکور. این تفاوت نظرات، که چهار سال بعد مجدداً تکرار گردید، ظاهراً مربوط به ترس زیادتری در میان زنان پیرامون سخنان ستیزه جویانه ریگان در باب سیاست خارجی و نگرانیها درباره توانائیش به تدبیر مخاطرات جنگ بود (فرانکوویچ ۱۹۸۲) (سبزه).

شواهدی از مراحل اولیه مبارزات انتخاباتی ریاست جمهوری در ۱۹۸۸ دلالت داشت که بوش از ریگان عدم اعتماد زنان را به میراث برده بود، ولی در زمان انتخابات در نوامبر ۱۹۸۸ تفاوت های جنسی بطور عمده ای ناپدید گردید. (فرح و کلین ۱۹۸۹، تیلور ۱۹۸۸، مقایسه کنید با بندینا و لیک<sup>۱</sup> ۱۹۹۵). با آغاز بحران و جنگ در خلیج فارس، بهر حال، تفاوت نظرات میان مردان و زنان درباره مساله استفاده از زور بار دیگر آشکار گردید. در اوت ۱۹۹۰ ارزیابی رسانه های جمعی توسط گروه تحقیق ارزیابی ICR روشن ساخت، برای مثال، که ۷۹ درصد پاسخ دهندگان ذکور از اعزام سربازان ایالات متحده جهت دفاع از عربستان سعودی در برابر حمله احتمالی عراق حمایت می کنند، ولی فقط ۵۱ درصد اناث چنین خواهند کرد. پنج ماه بعد، چون مهلت تعیین شده سازمان ملل متحد برای عقب نشینی عراق از کویت بسر می رسید، ICR پرسید که آیا ایالات متحده باید در صورت عدم التزام عراق به جنگ بپردازد. پاسخ ۵۱ درصد زنان آری بود، در مقایسه با ۲۴ درصد مردان. زنان همچنین احتمالاً کمتر از مردان شیوه اداره بحران در کویت توسط بوش را تایید می کردند. اینکه آیا این تفاوتها تأثیری بر انتخابات ریاست جمهوری ۱۹۹۲ داشت موضوعی بسیار مشکل است، بهر حال، چنانکه نظرسنجی ها نشان داد تقریباً تفاوتی در نسبت مردان و زنان که بوش را بر دیگر نامزدها ترجیح می دادند نبود (بندینا و لیک ۱۹۹۵، ۳۷۷). معذک و واضح است که در انتخابات بیل کلینتون، موضوعات مبتنی بر جنس حساسیت داشت، چون وی مبارزه انتخاباتیش را با این وعده که ترکیب دولتش به گونه ای خواهد بود که "مانند جامعه آمریکائی بنظر رسد" گرمی بخشید، و از لحاظ مقایسه ای تعداد زیادی از زنان به وی رای دادند تا به بوش یا پرو (Perot) (زنان مجرد که

<sup>1</sup> Farah, Klein, Taylor, Bendyna & Lake

"اغلب بر این باور بودند که از سیاستهای ریگان و بوش زیان دیده بودند" بویژه امکان داشت که به کلینتون رای دهند. [آبرامسون، الدریج، و رود ۱۹۹۴]. دو سال بعدتر مردان سفید پوست بنحوی غالب به نامزدهای جمهوریخواهان برای کنگره رای دادند، که به تأمین اکثریت جدید جمهوریخواهان کمک نمود.

اختلاف نسلا نیز شایسته ملاحظه و بررسی است. قبلاً، در تفسیر راجع به تأثیر ویتنام، تعارض بین نسل مونیخ و نسل ویتنام ترسیم گردید. مبارزه انتخاباتی بین جورج بوش، یک سرباز قدیمی جنگ جهانی دوم، و بیل کلینتون یک مخالف جنگ ویتنام، اختلاف نسلا را بصورت نمادین متجلی ساخت که در محافل سیاست گذاری آمریکا بوقوع می پیوست. این تعارض تبعات بالقوه مهمی برای تفکر سیاست خارجی بوجود خواهد آورد که نسل بعدی سیاست گذاران را ممکن است به مقام قدرت بیاورد. (نگاه کنید به هالستی و روزنو ۱۹۸۰، ۱۹۸۴). فرانک ال. کلینگ برگ<sup>۱</sup> (۱۹۹۰، ۱۹۸۳) اظهار می دارد که نوسانات دوره ای بین فعال گرایشی جهانی و کناره گیری در تاریخ دیپلماتیک آمریکا تا اندازه زیادی ماهیت نسلی دارند، که تغییر بین هر یک از حالات طی هر بیست و پنج تا سی سال کاملاً مستقل از نارضایتی عمومی با تجارب خاصی (مانند ویتنام یا مداخله بشر دوستانه) روی می دهد. اگرچه شواهد و قرائن تفصیلی که این فرضیه تفاوت نسلا را تأیید کند غیر مستحکم است، تاریخ طولانی نوسانات بین درون گرایی و برون گرایی که توسط کلینگ برگ و سایرین تعریف گردید پیش بینی می کند که تأثیرات نسلی ممکن است بویژه مهم باشد چون ایالات متحده به سالهای آخر ۱۹۹۰ و بعد از آن می نگرد.

### تأثیر افکار عمومی بر سیاست خارجی آمریکا؟

توصیف مذکور راجع خصوصیات افکار عمومی آمریکا پاسخی محدود و جزئی را به مساله عقیده - سیاست می دهد: فرضیه ترسیم شده از تئوری دمکراتیک که سیاست خارجی صرفاً انعکاسی از باورها و ترجیحات عمومی است، خود نیز خام و ساده انگارانه است. افکار عمومی اغلب بعنوان عاملی نامطمع، بی علاقه، راضی و ساکت، بی تفاوت، و قابل کنترل توصیف می شود، ولی مشخص شد که می تواند مقاوم در برابر فشارها، با ثبات، و قابل آموزش باشد. نتیجتاً افکار عمومی نه رهنمونی روشن و نه قاطع برای سیاست گذاری است، "جهت اطمینان، نتایج نظرسنجی های افکار عمومی معمولاً بطور کافی روشن است که مقامات دولتی بتوانند ادعا کنند که مشی و رفتارشان منطبق با اراده عمومی است، اما چنین ادعائی کیفیاتی را در

<sup>۱</sup> Frank L. Klingloerg

یک فکر عمومی در نظر می گیرد که مبتنی تجربی ندارد" (وایس برگ ۱۹۷۶).

نخبگان سیاست گذار بجای اینکه افکار عمومی را بعنوان رهنمونی جهت تنظیم سیاست بکار گیرند، محتمل است که گزینه هایشان را مبتنی بر سایر ملاحظات نمایند. از این روی نخبگان اغلب نقش مناسب خود را بعنوان رهبری کننده تا پیروی کننده تعریف می نمایند. بار دیگر مفید است که از مشاور سابق کندی تئودور سورنس (۱۹۶۳) نقل قول کرد، که این موضوع را به این عبارت بیان کرد: "هیچ رئیس جمهوری ملزم نیست که تسلیم خواسته های افکار عمومی شود... او مسئولیت دارد که در عین احترام به افکار عمومی آن را هدایت کند - یعنی آن را شکل دهد، آگاه سازد، جلب کند، و موافقتش را بدست آورد. افکار عمومی می تواند هم شمشیرش باشد و هم قطب نمایش."

این اندیشه که سیاست گذاران به افکار عمومی بعنوان امری می نگرند که باید آن را شکل داد نه اینکه از آن پیروی کرد، وقتی قابل درک است که گرایش عمومی در تسلیم به تصمیمات حکومتی را بیاد آوریم. رغبت به پذیرش گزینه های رهبران و نه بسیج شدن جهت تغییر آنها، سبب بحدافل رسیدن تأثیری می شود که عموم مردم می توانند بر سیاست خارجی اعمال نمایند.

کنش پذیری حکومت نسبت به ترجیحات عمومی بخاطر انفعال پذیری معمول عموم مردم، کمتر می گردد. نتیجه حاصله آنکه عموم آمریکائیان بدون آنکه اعمال قدرت نمایند، مشارکت خواهند کرد (مثلا از طریق انتخابات).

چنین نتیجه گیری ای یقیناً مستلزم شرایط و کیفیاتی است. بجای این سؤال که آیا یک رابطه علت و معلولی بین افکار عمومی و مضمون سیاست خارجی وجود دارد، مناسبتر خواهد بود که در خصوص عملکرد نظرات عمومی در خود روند سیاست خارجی به جستجو پرداخت.

### افکار عمومی بعنوان مانعی برابر نوآوری سیاست خارجی

یکی از دلایلی که نشان داد سیاست خارجی آمریکا نسبت به تغییر در دوران جنگ سرد و از آن هنگام به بعد مقاومت می کند اینست که صرف تصورات عمومی از سیاست بین المللی نسبت به تغییر مقاوم می باشد. همانطور که ما قبلاً خاطر نشان کردیم، باورهای بنیادی راجع به روابط خارجی نوعاً انطباع ناپذیرند:

به نظر می رسد که تقریباً هیچ چیز در جهان قادر به تغییر تصورات ۴۰ درصد مردم در اغلب کشورها حتی طی یک یا دو دهه نیست. ترکیبی از حوادث که سبب تغییر در تصورات، برداشتها و نظرات حتی بقیه ۵۰ یا ۶۰ درصد مردم می گردد خیلی بندرت حاصل



می‌آید. و این موارد نادر مستلزم ترکیب و تقویت متقابل وقایع متعدد همراه با حوادث غیر عادی و کوشش‌های اساسی دولت و به‌همچنین فقدان فشارهای متضاد می‌باشد (دویچ و مریٹ ۱۹۶۵، ۱۸۳)

بنابراین افکار عمومی بمثابة ترمزی در تغییر سیاسی عمل می‌کند، نه به سبب متوقف ساختن نوآوری بلکه با محدود ساختن اصلاحات، بخاطر ذهنیت سیاست‌گذاران از انعطاف‌ناپذیری و غیر قابل پیش‌بینی بودن افکار عمومی.

تاثیر محدود کننده "عارضه ویتنام"<sup>۱</sup> - یا آنچه "فرمان نخست ملی"<sup>۲</sup> خوانده می‌شود، یعنی، "ویتنام دیگری نباید باشد" (سوسمن ۱۹۸۸) - این روند را مشخص می‌نماید. اگر تصمیم‌گیرندگان فکر کنند که صدای مردم برخی اقدامات را مجاز نمی‌داند و بترسند از اینکه عموم مردم ممکن است علیه ابداعات آنها بسیج شوند، در اینصورت انواع شقوق مورد ملاحظه را محدود می‌سازند. همانطور که یکی از نظرسنجان خاطر نشان ساخت، رهبران سیاسی به افکار عمومی "عنوان گوریل‌گنده ای در یک جنگل سیاسی می‌نگرند، جانوری که باید ویرا آرام نگاه داشت" (سوسمن ۱۹۸۸). سپس وظیفه آنها اینست که "امور را آرام نگاه دارند"، که بمعنی آنست که در پی آن باشند "بحث عمومی را درباره اموری که مردم در خصوص آن علاقه و توجه نشان می‌دهند، یا باید توجه نشان دهند را خاموش سازند." شاید به خاطر این دلایل سیاسی و روانشناسی است که برداشت بسیاری از تحلیلگران و رهبران سیاسی این است که نظرات عمومی دست و پای سیاست خارجی آمریکا را بسته است: "افکار توده ممکن است حدودی کلی را ترسیم کنند، خود آنها نیز مقید به تغییر در طول زمان می‌باشند، در حوزه این محدودیت‌هاست که حکومت می‌تواند اقدام کند" زیرا چهارچوب افکار عمومی... محدودیت‌هایی را برقرار می‌کند که در داخل آن اقدام بعمل خواهد آمد"<sup>۳</sup> (کی ۱۹۶۱). "ترس از مجازات انتخاباتی"، حتی اگر غیر واقع‌بینانه باشد، می‌تواند توانایی تصمیم‌گیرندگان را محدود نماید - اگر برای دلیلی دیگری جز تصورات خودشان (که اغلب نادرست است) نباشد که افکار عمومی هرگز آن را تحمل نخواهد کرد" (والتر ۱۹۷۱).

ناتوانانی دولت ریگان در جلب حمایت به منظور اعمال موضع سخت تری در قبال ساندینست‌ها مثال خوبی است از نفوذ محدود سازنده افکار عمومی (نگاه کنید به سوپل ۱۹۹۳). یک تحلیل گستر مسائل سیاسی تا بدانجا پیش رفت که بگوید افکار عمومی احتمالا مانع از آن گردید که ریگان مبادرت به تهاجم به نیکارگوا بنماید (سوسمن ۱۹۸۸). وی همچنین استدلال می‌کند که افکار عمومی ریگان را مجبور ساخت که تفنگداران دریائی را از لبنان در ۱۹۸۴

<sup>۱</sup> Vietnam Syndrome

<sup>۲</sup> National First Commandment

فراخوانند. گرچه این اظهارات به سختی قابل اثبات می باشند، ولی تردیدی نیست که تعداد زیادی از آمریکائیان واهمه داشتند از اینکه کمک به آمریکای مرکزی نهایتاً منجر به مداخله نظامی ایالات متحده در منطقه شود و اینکه حمایت از نقش ایالات متحده در لبنان هرگز گسترده نبود. ظاهراً بیعلاقگی و مخالفت راجع به نقش وسیعتر ایالات متحده در یسنی نیز مبین عدم تمایل عمومی به حمایت حتی محدود از مداخله آمریکا در بالکان در ایام ریاست جمهوری بوش و کلinton بوده است.

با آنکه افکار عمومی ممکن است بر سیاست خارجی فشار وارد آورد (مثلاً تعیین طیفی از گزینه های سیاسی مجاز)، نباید اهمیت زیادی برای حدود فشار وارده، قائل گردید. این قیدها و فشارها با توجه به گرایش رضایت آمیز اغلب آمریکائیان نسبت به اقدامات سیاست خارجی کم اثر می گردد. اگر عموم مردم حدود و ثغوری برای اقدامات سیاسی قرار دهند، این حدود غالباً خیلی گسترده و قابل انعطاف می باشد.

در واقع یکی از ویژگیهایی که دقیقاً با پدیده گرد آمدن دور پرچم مرتبط است حدودی است که عموم مردم "بطور کورکورانه مطیع" تقریباً هر سیاستی هستند که حکومت در پیش می گیرد. موارد زیر را در نظر بگیرید:

قبل از اینکه جانسون در ۱۹۶۵ سیاستش را در مورد ویتنام اعلام دارد، تنها ۴۲ درصد عموم موافق چنین رهیافتی بودند، بعد از اعلام آن، ۷۲ درصد آن را مطلوب تلقی کردند. فقط ۷ درصد طرفدار تهاجم به کامبوج بودند قبل از اینکه اتفاق افتد، ولی بعد از اینکه در ۱۹۷۰ نیکسون "حمله" را اعلام داشت، ۵۰ درصد از آن حمایت کردند. در ماه مه ۱۹۸۹، ۵۹ درصد مخالف تهاجم نظامی ایالات متحده به پاناما برای سرنگون ساختن ژنرال اما نوئل نوریه گما بودند. هنگامیکه وی نتایج انتخابات پاناما را باطل اعلام کرد، در اکتبر این نسبت به ۶۷ درصد افزایش یافت، ولی بعد از اقدام دولت بوش در دسامبر، ۸۰ درصد پاسخ دادند که ایالات متحده در اعزام قوای نظامی جهت حمله به پاناما و سرنگون ساختن نوریه گما محق بوده است. مثالهای متعدد دیگری را نیز می توان ذکر کرد (برویر ۱۹۸۰، وایس برگ ۱۹۷۶، ولی مقایسه کنید با سیگل مان ۱۹۷۹).

این داده ها موید این فرضیه است که افکار عمومی متمایل به تایید تصمیماتی است که رهبران اتخاذ می کنند. علاوه بر آن، بخاطر تمایل تاریخی مردم که با اغلب اقدامات حکومت همراه باشند، تصمیم گیرندگان می توانند بنا را براین بگذارند که حمایت عمومی را دارا می باشند. رضایت و تسلیم عمومی، روسای جمهور را بر آن می دارد که نخست مبادرت به اقدام نموده و سپس در انتظار حمایت عمومی باشند در واقع، بجای اجابت افکار عمومی و اقدام بر

طبق آن، سیاست‌گذاران غالباً در پی ایجاد شرایط و اوضاع مطلوب افکار عمومی برای سیاست‌های مورد نظرشان هستند و سپس بسوی افکار عمومی برای کسب حمایتشان از اقدامات سیاسی انجام یافته، توجه می‌کنند. تئودور روزولت این ترتیب را به صراحت چنین بیان داشت: من آنچه را مردم تصور می‌نمایند "امری الهی" ساختم. من بسادگی فکر را جمع و جور کردم که آنها چگونه باید فکر کنند و سپس کوشش خود را مصروف داشتم که آنها را بسوی چنان فکری بکشانم جورج ایسی، یکی از مشاوران رئیس جمهور ترومن، نیز بطور مشابهی اعتقاد داشت که "وظیفه رئیس جمهور اینست که افکار عمومی را هدایت کند. نه اینکه پیروی کورکورانه از آن نماید. شما نمی‌توانید کناری بنشینید و منتظر باشید که افکار عمومی بشما بگویند که چه کاری بکنید... شما باید تصمیم بگیرید آنچه را که می‌خواهید انجام دهید، و کوشش کنید که عموم را در مورد دلایل اقدامات آموزش دهید."

### نیروی محرک افکار عمومی برای نوآوری سیاست خارجی

استثنائات نسبت به قاعده کلی بی تفاوتی و بی قدرتی افکار عمومی نادر است، ولی در برخی موارد تغییرات در افکار عمومی مقدم بوده تا اینکه دنباله رو تغییرات در سیاست باشد. موضع آمریکا پیرامون پذیرش سرزمین اصلی چین در سازمان ملل متحد در نظر آورید. نسبت رو به افزایشی از عموم مردم طرفدار پذیرش بودند در همان زمانی که بخش‌های متنفعی در جامعه سیاست‌گذاران مخالف سرسخت آن باقی ماندند. در ۱۹۵۰ کمتر از ۱۵ درصد عموم آمریکائیان موافق پذیرش بودند، ولی در ۱۹۶۹ بیش از نیمی از مردم آنرا تایید کردند (مولر ۱۹۷۳، ۷-۱۵) سطحی از حمایت که نهایتاً منجر به تصمیم ایالات متحده گردید که مانع از پذیرش نشود. تا اندازه زیادی، به همین شیوه، پشتیبانی جهت شناسایی چین توسط ایالات متحده بنحو بارزی بالا گرفت. یک دهه قبل از اینکه رئیس جمهور کارتر شناسایی را در ۱۹۷۸ اعطا کند (شاپیرو و پیچ ۱۹۸۸) (چهارده).

شاهد دیگری که نشان می‌دهد تغییرات در نظرات عمومی پیشقدم بر تغییرات سیاسی است مساله ویتنام بود، جاییکه نارضایتی اکثریت مردم از استمرار مداخله، عمیقتر و رساتر بود تا در میان رهبران حکومت. مشابهاً تظاهرات عمومی خشم آگین در ۱۹۸۵ نسبت به سیاست نژادی آپارتساید آفریقای جنوبی که ظاهراً بوسیله گروه کوچکی از فعالان، افکار عمومی را برانگیخته و موثر در وارد آوردن فشار کنگره بر دولت بودند، تا سیاست آفریقای جنوبی‌اش معروف به "مناسبات سازنده"<sup>۱</sup> را ترک گوید. همچنین افکار عمومی ممکن است موثر بر تصمیم

سال بعد کنگره بوده باشد که وتوی رئیس جمهور درباره برقراری تحریم بر آفریقای جنوبی را رد نماید. خیلی جدیدتر اینکه کثیری از مردم عادی و حتی تعداد زیادی از رهبران افکار عمومی، عادی سازی روابط با ویتنام را مورد حمایت قرار دادند. مدتها قبل از اینکه دولت کلینتون به چنین امری اقدام کند (ریلی ۱۹۹۱، ۲۵-۲۵، همچنین ریلی ۱۹۹۵-۲۱). تعداد زیادی نیز مذاکره با کوبا و کره شمالی را بدین مقصود حمایت می نمایند (ریلی ۱۹۹۵). در این نمونه ها، اولویتهای عموم مردم پایه را برای تغییر سیاست خارجی بنا می نهد.

مواردی مانند اینها حکایت از آن دارد که نظرات عموم مردم بعضا ممکن است محرکی باشد برای تغییر سیاسی، بخصوص هنگامیکه موضوع خاصی مورد توجه باشد و عموم نیز بسیج شوند. ولی غیر محتاطانه خواهد بود اگر باور کنیم تغییرات در نظرات عموم، علت نوآوری سیاسی می شوند. احتمالا دقیقتر خواهد بود اگر گفته شود که افکار عمومی بسیج شده، می تواند بر جریان سیاسی آنهم بطور غیر مستقیم نفوذ بگذارد، یا با تغییر "تصویری از افکار عمومی نزد اشخاصی که توانائی تاثیر گذاری بر تصمیمات سیاسی را دارند" یا با تغییر "تصویری از افکار عمومی نزد خود عموم مردم" (روز بزرگ ۱۹۶۵). یعنی اینکه طرز فکر عمومی ممکن است به عنوان یک منبع سیاست خارجی موثر بر چگونگی تفکر سیاست گذاران درباره محیط بین المللی، گزینه های موجود در آن، اوضاع و احوال افکار داخلی و دامنه عمل موجود برای تصمیماتشان باشد.

### افکار عمومی به عنوان منبعی در چانه زنی بین المللی

در تدوین سیاست خارجی مزیت‌هایی ناشی از روند های شبه دموکراتیک وجود دارد. نظرات عمومی ممکن است نه تنها میل به انجام ریسک و ماجراجویی خارجی را کم کند، بلکه همچنین ممکن است به سیاست گذاران در مذاکره با دیپلماتهای خارجی امتیازات مهم چانه زنی را بدهد. هر چه افکار عمومی وحدت داشته باشد، بیشتر حامی سیاست مقامات حکومت است و قدرت چانه زنی رهبری را در مقابل سایر کشورها قویتر می نماید. در اینجا اولویتهای مورد نظر عمومی منبعی است که می تواند توسط سیاست گذاران در اجرای سیاست خارجی مورد استفاده قرار گیرد. مثلا ممکن است تقویت توانائی دیپلماتهای آمریکائی را، در پیشبرد کارشان سر میز مذاکره موجب شود، با توسل به این ادعا که افکار عمومی آمریکا هرگز امتیاز مورد نظر را تحمل نخواهد کرد. چنین ادعاهائی بعضی اوقات موثر می افتد زیرا رهبران آمریکا نه فقط افکار عمومی را برای خارجیان آنطور که می خواهند توصیف می کنند، بلکه همچنین توانائی و قابلیت خود را برای دست کاری در افکار عمومی کمتر از آنی که هست بحساب می

آورند. با توصیف اینکه مطیع خواسته مردم هستند، مذاکره کنندگان دیپلماتیک می‌توانند در واقع اهرم چانه زنی قابل ملاحظه‌ای را بدست آورند. "این حقیقت که در واقع، روند تصمیم‌گیری ممکن است ریشه در خواسته مردم نداشته باشد، اهمیت یا مفید بودن استفاده سمبلیک از حد و مرز تحمل ملی با توجه به افکار عمومی را کم نمی‌سازد" (فاگین ۱۹۶۰).

این ملاحظات درباره عملکردهای افکار عمومی، پیچیدگی پیوندها بین نظرات توده مردم و رفتار سیاست خارجی را روشن می‌سازد. "یک اسطوره دمکراتیک" چیزی است که گابریل آلموند<sup>۱</sup> (۱۹۹۰) آن را باوری می‌داند "که مردم ذاتاً خردمند و درست هستند، و آنها حکمرانان واقعی جمهوری می‌باشند" این نتیجه‌گیری تا حد زیادی غیر قابل تردید است، ولی همچنین درست است که رابطه بین افکار عمومی و سیاست تحت تاثیر مجموعه‌ای از عوامل دخیل شامل طبیعت مساله، رهبری، تصورات و ادراک سیاست‌گذاران و شرایط داخلی و بین‌المللی غالب در زمان اتخاذ تصمیم قرار دارد. و موقعی که افکار عمومی بسیج شود می‌تواند بطور نسبی تأثیری مستقیم و فوری را بگذارد.

نهایتاً، ما باید خاطر نشان سازیم که طی زمان، ارتباطی قوی بین اولویتهای عمومی و مقاصد سیاست خارجی و ابزار انتخابی رهبران آمریکائی وجود دارد (پانزده)، ارتباط مذکور ممکن است خیلی معمائی و پیچیده جلوه کند، چون بسیاری از شواهد مؤید وجود اختلاف بین نظرات عمومی و رفتار سیاست خارجی می‌باشد. البته این موضوع حالتی معمايي نیز دارد چه از یک سو حاکی از ارتباط مستقیم بین افکار عمومی و سیاست خارجی است و از سوی دیگر، ما را بر آن میدارد که بهر سیم چگونه "یک نظام سیاست‌گذاری که بر تمامی اشکال مقاومت در برابر افکار عمومی تسلط دارد، معذک در درازمدت، ناچار است با آن راه بیاید" (کوهن ۱۹۷۳).

ما قبلاً چند پاسخ را بدین معما ارائه کرده ایم، بخصوص در خصوص توانائی سیاست‌گذاران در قالب بندی افکار عمومی که مناسب با گزینه‌های مرجع سیاسی نشان باشد. بهر حال، موقعی که آنها مبادرت به چنین فعالیتهایی می‌کنند ممکن است بعداً بصورت زندانی کوششهای گذشته خودشان در شکل دادن به افکار عمومی برای سازگاری با اولویتهای سیاسی شان در آیند. افکار عمومی قاعدتاً یک قوه و نیروی محافظه کار است، منبعی ارتجاعی که به مثابه یک نیروی اجبار و محدود کننده در خصوص نوآوری سیاسی عمل می‌کند. یا، آنطور که آلان مونرو<sup>۲</sup> (مونرو، ۱۹۷۹) نتیجه می‌گیرد در یک مطالعه تطبیقی سازگاری بین اولویتهای عمومی و سیاست عمومی، نظام سیاست‌گذاری "تغییرات مورد تایید عمومی را مشکلت‌تر تصویب

<sup>۱</sup> Gabriel Almond

<sup>۲</sup> Alan Monroe

ارزشها، باورها و ترجیحات آمریکائی: فرهنگ سیاسی و افکار عمومی در سیاست خارجی آمریکا/ ۴۱۵

می کند تا حفظ وضع موجود<sup>۱</sup>.

### فرهنگ سیاسی، افکار عمومی، و سیاست خارجی آمریکا.....

ماهیت جامعه و سیاست آمریکا، مستعد نفوذ امور داخلی بر رفتار سیاست خارجی است. از لحاظ مقایسه‌ای می‌توان گفت که، ایالات متحده یک نظام جامعه مسلط<sup>۲</sup> است (فراید برگ ۱۹۹۲، کاتز نستاین ۱۹۷۷، رایس - کاپن ۱۹۹۱). از این رو شاید بتوان گفت نه مانند فرانسه و آلمان، که نظامهای سیاسی‌شان دولت مسلط<sup>۲</sup> هستند، ماهیت ساختار داخلی در ایالات متحده، به خاطر فرهنگ سیاسی که تاکید بر فرد گرایی و تکثر گرایی میگذارد - بیان افکار عمومی درباره امور سیاست خارجی را تسهیل می‌نماید. این نظام همچنین امکانات بسیاری جهت دسترسی به تصمیم گیران را فراهم می‌آورد. و نیز از سیاست گذاران می‌خواهد که افکار عمومی را مورد دقت و توجه قرار دهند بویژه هنگامیکه در صدد ایجاد ائتلافهای طرفدار سیاستهایشان می‌باشند - تلاش مصممانه رئیس جمهور بوش برای ایجاد و حفظ حمایت عمومی در کنگره و جاهای دیگر جهت سیاستش در خلیج فارس - بخاطر وحشت از تکرار "عارضه ویتنام" - نشان می‌دهد که چگونه حتی در زمینه امنیت ملی (که تا مدت‌ها تصور می‌شد "مافوق سیاست" باشد)، نیروهای اجتماعی غالباً تاثیر غالبی بر سیاست خارجی آمریکا دارند. در واقع، برخی اظهار شکوه می‌کنند که "مشی خارجی اساساً توسط سیاست (داخلی) تعیین می‌گردد"، با توجه زیادی که اغلب به نتایج نظرخواهی‌ها داده می‌شود تا کارائی سیاسی (اشنایدر ۱۹۹۰). "حدود و مرزهای" رفتار مجاز ممکن است نامعین باشد، ولی نمی‌توان کاملاً آنها را مورد غفلت قرار داد، مگر اینکه خطر شکست سیاسی را پذیرفت. جانسون آن را در ویتنام آموخت، همانطور که نیکسون در واقعه واتر گیت و ریگان طی رسوائی ایران - کنترل را درک کرد.

در فصل ۹ ما بطور دقیق تری به مراکز دسترسی به افکار عمومی خواهیم نگرست که از طریق آن افکار عمومی و فرهنگ سیاسی بعضاً بیان می‌گردد. اینها شامل گروههای ذینفوذ و روندهای انتخاباتی می‌باشند. ما همچنین نقش رسانه های گروهی را مورد بررسی قرار خواهیم داد، یک "مدار ارتباطی" مشهود و جالب توجه که از طریق آن افکار سیاسی مربوطه در جامعه سیاسی آمریکا انتشار می‌یابد.

<sup>1</sup> Society dominant System

<sup>2</sup> State-dominated political system

## حواشی

یک) داده‌های حکومت آمریکا نشان می‌دهد که در ۱۹۹۳ یک پنجم جمعیت کشور که جزو سطح بالای جامعه هستند ۴۸/۳ درصد درآمد سرانه اش را تشکیل میدادند، در حالیکه یک پنجم پائینی جمعیت فقط ۳/۶ درصد را صاحب بودند. پس جای شگفتی نیست که بسیاری از آمریکائیان با فقر و بی مسکنی آشنا باشند. برطبق اطلاعات دفتر آمار، ۱۵ درصد جمعیت کشور - تقریباً ۴۰ میلیون آمریکائی - در ۱۹۹۳ زیر خط فقر که توسط دولت تعریف گردید بسر می‌برند.

دو) برای شیوه‌های ثانوی درک فرهنگ سیاسی آمریکا و تبعاتش بر سیاست عمومی، نگاه کنید به دال بیر و ادلمن (۱۹۸۵)، الازار (۱۹۹۴)، مورگان (۱۹۸۸)، و پارنتی (۱۹۸۱).

سه) اگرچه این تعبیری ارتدوکسی از نقش رابرت کندی در مدت شور و بررسی بر سر موشکهای کوبائی می‌باشد، متن مکتوب از مکالمات ضبط شده طی آن جلسات مشخص می‌سازد که کندی حقیقتاً طرفدار گزینه تهاجم بود، که از آن جمله تهاجمات هوائی یقیناً جزئی از آن بود (نگاه کنید به "صورتجلسات و نوارهای کاخ سفید پیرامون بحران موشکی کوبا" ۱۹۸۵).

چهار) معنای دموکراسی، و سائقه دموکراتیک، در ریشه یونانی کلمه روشن است: دموکراتیا = دمو (مردم) + کراتیا (قدرت).

پنج) چنین یافته‌هایی به برآوردی منفی از آگاهی مردم آمریکا و اهمیتشان در نظام سیاسی رهنمون می‌کنند، مشابه آنچه فریدریچ نیچر گفت که "عامه مردم خران هستند". ما حاصل این امر آنست که رهبران باید گزینه‌های توده‌ها فراموش کنند ولی در واقع باید گفته مشهور اسکار وایلد را نیز در نظر داشته باشند که "آنها که می‌کوشند مردم را رهبری کنند تنها هنگامی می‌توانند توفیق یابند که از توده مردم پیروی نمایند". اگرچه ممکن است برخی نسبت به این دیدگاهها جلب شوند ولی هیچ نتیجه‌گیری ای متضمن شواهد کافی وجود ندارد. همانطور که ما در فصل بعدی آن را نشان خواهیم داد.

شش) یک نظرخواهی در سپتامبر ۱۹۸۹ توسط نیویورک تایمز / شبکه خبری سی بی اس معین کرد که فقط یک درصد پاسخ دهندگان مهمترین مشکل کشور را جنگ می‌دانستند، ولی ۵۴ درصد مواد مخدر را بعنوان مشکل مهم ذکر کردند. در ژانویه ۱۹۸۳، به شیوه‌ای برعکس، ۲۳ درصد پاسخ دادند که مهمترین مشکل جنگ است، جنگ هسته‌ای و دفاع، و کمتر از یک درصد مواد مخدر را ذکر کردند. "طرح موضوع" از جانب رسانه‌های گروهی همراه با توانائی سیاست‌گذاران در "بیان و طرح" موضوعات (مانند مواد مخدر توسط دولت بوش) بدون تردید نقشی موثر در این تغییر نظر عمده داشت. کاملاً سواى از تغییرات "عینی" در محیط خارجی-جنگونگی طرح موضوع و بیان و تنظیم آن بعداً در این فصل مورد بحث قرار می‌گیرد.

هفت) نگاه کنید به گراهام (۱۹۸۶)، روست و گراهام (۱۹۸۸)، ویتکف (۱۹۹۰) و برای یک دیدگاه مغایر، هولستی (۱۹۸۷).

هشت) نگاه کنید به هینکلی (۱۹۹۳)، هولستی (۱۹۹۴)، هولستی و روزنو (۱۹۹۴)، ویتکف (۱۹۹۵، ۱۹۹۴).  
 نه) مطالعه کلاسیک جمود نظام باوری توسط اوله. آر. هولستی (۱۹۶۲) مربوط به بررسی ادراک جان فاستردالس از اتحاد شوروی. سایر مطالعات که عوامل موثر در تحول نظرات و باورهای سیاسی میان توده عام و عموم نخبگان را مد نظر دارند و اینکه چرا نظرات اغلب در برابر تغییر مقاومت می‌کنند از جمله عبارتند از کونور و فلدمن (۱۹۸۴)، کونورس (۱۹۶۴)، فستنگر (۱۹۵۷)، هرمان (۱۹۸۶)، هرشبرگ (۱۹۹۳)، هوروتیز و پفلی

ارزشها، باورها و ترجیحات آمریکائی: فرهنگ سیاسی و افکار عمومی در سیاست خارجی آمریکا ۴۱۷/

(۱۹۹۰، ۱۹۹۲، ۱۹۸۷)، لارسون (۱۹۸۵)، نیومان (۱۹۸۶)، و زالر (۱۹۹۲).

ده) اغلب گفته می‌شود که سیاست خارجی کارتر "ضعیف" بوده است و سیاستها و روشهای سیاست‌گذاری را به عدم تداوم و انطباق و نداشتن پیوستگی توصیف می‌کردند. اسکید مور (۱۹۹۴ - ۱۹۹۳)، دیدگاه دیگری را عرضه می‌دارد که تأکیدش بر تناقضات بین فشارهای داخلی و بین‌المللی می‌باشد. "جاذبه و مشوقات بین‌المللی، برخاسته از دینامیک افول ایالات متحده، در مرحله نخست دولت را به جانب استراتژی تعدیل با تغییر خارجی می‌کشاند. فشارهای داخلی که طرفدار سیاست انعطاف‌ناپذیر بود، به‌رحال نهایتاً کارتر را مجبور ساخت که اکثر رهیافت‌های اولیه اصلاح‌گرایانه‌اش را در تلاش برای نجات محبوبیت رو به زوال داخلی‌اش بکنار نهد." نگاه کنید همچنین به هوفمان (۱۹۷۹ - ۱۹۸۰) و روساتی (۱۹۹۳).

یازده) اغلب نوشته‌هایی که در صدد توضیح نوسانات در محبوبیت روسای جمهوری هستند توجه خود را به تأثیر متغیرهای اقتصادی معطوف می‌دارند. اثر پیشگامی که سیاست خارجی را مورد مطالعه قرار داد توسط جسان مولر (۱۹۷۳) انجام گردید. پژوهش استروم و سیمون (۱۹۸۵ - ۱۹۸۹) آن کار را گسترش داد و به تأثیر امور سیاسی پرداخت که بویژه روشن‌تر است.

دوازده) به‌رحال بعد از دو سال حضور در کاخ سفید میزان محبوبیت کلینتون بطور مطلوبی قابل مقایسه با درجه محبوبیت سایر روسای جمهور در کارنامه دوساله‌شان می‌باشد. تأیید از کلینتون به میزان ۴۷ درصد رسید. جانسون ۴۶ درصد، فورد ۴۹، کارتر ۴۳، و ریگان ۲۸ درصد بود. میزان تأیید نیکسون خیلی بالاتر (۵۶ درصد)، و بوش خیلی بیشتر (۸۳ درصد) بود.

سیزده) همچنین نگاه کنید به فیت، گنست، ویلکاکس (۱۹۹۰)، شاپیرو و ماهامان (۱۹۸۶) و اسمیت (۱۹۸۴).

چهارده) مطالعات موردی مربوط به تأثیر افکار عمومی در قلمرو سیاست خارجی شامل گیلپسوا (۱۹۶۷)، کاسنتیز (۱۹۸۴)، لیف (۱۹۷۶)، و لورینگ (۱۹۷۶). باتولیک (۱۹۹۱) همچنین نشان می‌دهد که مقامات سیاست خارجی آمریکا معمولاً اعتبار بیشتری به افکار عمومی می‌دهند تا آنچه برخی اوقات تصور می‌شود و اینکه موقعی مخالفت نسبت به تصمیمی آشکار می‌شود، آنها در تلاش تغییر افکار عمومی از طریق آموزش دادن افکار عمومی نسبت به اولویتهایشان برمی‌آیند.

پانزده) نگاه کنید به مونرو (۱۹۷۹)، پیچ (۱۹۹۴)، پیچ و شاپیرو (۱۹۹۲) و واستیسون، مک کونن، و اربکسون (۱۹۹۴).

### توصیه مطالعات بیشتر

Almond, Gabriel A. *The American People and Foreign Policy*. New York: Praeger, 1960.

Barnet, Richard J. *The Rocket's Red Glare: When America Goes to War- The President and the People*. New York: Simon & Schuster, 1990.

Dallek, Robert. *The American Style of Foreign Policy: Cultural Politics and Foreign Affairs*. New York: Knopf, 1983.

Holsti, Ole R., and James N. Rosenau. *American Leadership in World Affairs: Vietnam and the Breakdown of Consensus*. Boston: Allen & Unwin, 1984.

Hunt, Michael H. *Ideology and U.S. Foreign Policy*. New Haven: Yale



University Press, 1987.

Lind, Michael. *The Next American Nation: The New Nationalism and the Fourth American Revolution* New York: Free Press, 1995.

Mueller, John. *Policy and Opinion in the Gulf War*. Chicago: University of Chicago Press, 1994.

Page, Benjamin I., and Robert Y. Shapiro. *The Rational Public: Fifty Years of Trends in Americans' Policy Preferences*. Chicago: The University of Chicago Press, 1992.

Roberts, Sam. *Who We Are: A Portrait of America Based on the Latest U.S. Census*. New York: Times Books/Random House, 1994.

Small, Melvin. *Johnson, Nixon, and Doves*. New Brunswick, N.J.: Rutgers University Press, 1988.

Sobel, Richard, ed. *Public Opinion and U.S. Foreign Policy: The Controversy Over Contra Aid*. Lanham, MD.: Rowman & Littlefield, 1993.

Wittkopf, Eugene R. *Faces of Internationalism: Public Opinion and American Foreign Policy*. Durham, N.C.: Duke University Press, 1990.

Zaller, John R. *The Nature and Origins of Mass Opinion*. New York: Cambridge University Press 1992.

## فصل ۹

### انتقال ارزشها، باورها و ترجیحات: گروههای ذی‌علاقه،

### رسانه‌های جمعی و انتخابات ریاست جمهوری

حکومت ایالات متحده... بچه سر راهی منافع خاص است.

رئیس جمهور وودرو ویلسون، ۱۹۱۳

ما در رسانه‌ها توجه خود را به منفعت ملی معطوف نمی‌سازیم، بلکه به آنچه مورد  
علاقه ملت است. این سیاست‌گذاران هستند که باید منفعت ملی را معلوم دارند.

تد کاپل، مجری و دبیر اجرایی برنامه خط شب، اخبار ABC، ۱۹۹۵

طبق تئوری دمکراتیک آزادیخواه، رهبران انتخاب شده‌اند تا در تبدیل اولویتهای  
عمومی به مشی سیاسی، ارزشهای اجتماعی را تبلور بخشند. در مفهومی وسیعتر، سیاست  
خارجی آمریکا، در تحلیل نهائی، بیانی است از احساسات آمریکائیان. همانطور که یک وزیر  
سابق دفاع متذکر شد، "سیاست خارجی مبتنی بر تعریفی از منفعت ملی نیست: این سیاست  
بر افکار عمومی استقرار دارد" (شلزینگر ۱۹۸۹).

تا چه اندازه این دیدگاه واقعگرایانه است؟ در فصل گذشته ما به این نتیجه رسیدیم که،  
چون ایالات متحده یک نظام سیاسی جامعه مسلط است، افکار عمومی ممکن است نقش  
بسیار مهمتری در تعیین سیاست خارجی آمریکا ایفا کند تا در سایر نظامهای سیاسی که  
قدرت هم دولت و هم گروههای اجتماعی در قیاس با در ایالات متحده بیشتر متمرکز است  
(کاتزنستاین<sup>۱</sup> ۱۹۷۷). معذک، روشن نیست که افکار چه کسانی شنیده می‌شود. اغلب فاصله  
بین ترجیحات نخبگان و توده زیاد است، همانطور که ما نیز در فصل ۸ یادآور شدیم. علاوه بر  
آن، ممکن است نظام سیاسی آمریکا بر ارزشی استوار باشد که "همه مردم بطور مساوی خلق  
شده‌اند"، ولی روشن است که مساله این نیست، برخی از مردم دسترسی بیشتری نسبت  
به دیگران به سیاست‌گذاران دارند، و بعضی صاحب نفوذ بیشتری هستند. چنین نابرابریهایی در  
متن سیاست است: آنهایی که "خارج‌اند" می‌خواهند جزو "داخل‌ها" شوند، و نوعاً آنها این  
نداشتن مزیت را موجهی می‌گیرند برای کوششان جهت تحصیل قدرت و نفوذ. با وجود این،

---

<sup>۱</sup> Katzenstein

نابرابری در قدرت و نفوذ در داخل جامعه سیاسی آمریکا سئوالات مهمی را مطرح می‌کند، درباره اینکه چه کسی واقعا سیاست خارجی آمریکا را کنترل و سیاست‌گذاری می‌کند. آیا رهبران منتخب و منتصب در واقع سیاست‌هایی را طرح می‌کنند که منعکس‌کننده اولویتهای کلی است؟ یا آیا آنها در عوض به تنظیم سیاست‌هایی می‌پردازند که توجه به طبقه نخبه ممتازی دارد که خود رهبران نیز از آن برکشیده شده‌اند؟ یا سیاست‌هایی که متوجه منافع ویژه هستند؟ خلاصه اینکه، ارتباط بین تئوری و عمل آزادیخواهی دموکراتیک در آمریکا چیست؟

ما در پی یافتن جوابی به آن سؤال در این فصل می‌باشیم با عطف توجه به مراکز بیان و ابراز که از آن طریق افکار عمومی و فرهنگ سیاسی جلوه و بروز می‌نماید. خصوصا اینکه، ما زمینه اجتماعی و ویژگیهای رهبران آمریکا، ماهیت، و نفوذ گروههای خاص ذینفع در سیاست خارجی آمریکا (شامل به اصطلاح مجموعه نظامی - سیاسی)، نقش رسانه‌های جمعی در تعیین و انتقال اطلاعات و عقاید، و نهایتاً، تاثیر نظرات و مسائل سیاست خارجی بر انتخابات ریاست جمهوری را بررسی می‌کنیم.

### لیبرالیسم دموکراتیک در نظر و عمل

در توضیح اینکه چگونه ترجیحات اجتماعی تبدیل به روند سیاسی می‌شوند دو مدل با هم رقابت می‌کند، مدلهای نخبگان، و کثرت‌گرایان. هر دو مدل روشنگری حائز اهمیتی را نسبت به منابع اجتماعی سیاست خارجی آمریکا فراهم می‌آورد، ولی هر یک نیز، پرسشهای مشکل‌آفرینی را در یک فرهنگ سیاسی مبتنی بر "ما مردم" مطرح می‌سازد.

### آیا یک طبقه نخبه قدرتمند سیاست خارجی آمریکا را کنترل می‌کند؟

ایالات متحده بدون تردید یک جامعه دموکراتیک است. پیچیدگی در این تعریف آنست که آمریکا جامعه منافع مخصوص نیز هست (بهمان نسبت جامعه‌ای بوروکراتیک، جامعه اطلاعاتی، جامعه مصرفی انبوه، جامعه‌ای تکنوکراتیک و قس علیهذا). علی‌الخصوص، وقتی که می‌پرسیم آیا آنهاست که سیاست خارجی را تنظیم می‌کنند، در اعتقادات و طرز تفکرات آمریکائیان بطور کلی سهیم می‌باشند. پاسخ‌های گیج‌کننده و سر درگمی از آن حاصل می‌شود.

### چه کسی برای رهبری برگزیده می‌شود؟

درباره صلح و جنگ تعدادی محدود، فقط چند هزار نفر از ۲۶۰ میلیون آمریکائی تصمیم می‌گیرند. بنابراین کاملاً واضح است که طی سالها تنها تیپ‌های خاصی از مردم به

خدمت در جامعه سیاست خارجی کشور فراخوانده شده‌اند. نه هر کسی حائز شرایط است و افراد بنا به گزینش استخدام می‌شوند، و آنهاییکه بیرون از جریان اصلی هستند از کسب امکان و فرصت خدمت محروم می‌مانند. علاوه بر آن، چون برخی صاحبان امتیازات وارد رقابت برای مشاغل می‌شوند لذا مقامات بالا - بخاطر مزیت ارتباط خانوادگی، درآمد، و تحصیل - به نسبتی معین از میان طیف‌های مختلف جامعه آمریکائی نیستند. نتیجه اینکه یک طبقه "نخبه" نه فقط بمعنای یک اقلیت کوچک، قدرت سیاست‌گذاری را کنترل می‌کند بلکه همچنین بمعنای آنکه مدیران سیاست خارجی آمریکا نوعاً از یک گروه هم مسلک، نه معرف جامعه، برگزیده می‌شوند.

خصیصه نخبه‌گرایانه سیاست‌گذاری خارجی هنگامی آشکار می‌گردد که شرح احوال و سابقه سیاست‌گذاران در کاتالوگی فراهم شود. بنحوی قابل ملاحظه، خصوصیات مشابهی معرف دستگاه سیاست خارجی آمریکا از ابتدای روآوردنش به جهانگرایی است. منطبق با آنچه معمولاً از واژه "نخبه" افاده می‌شود، این گروه در مقایسه کوچک و ترکیبش دائمی است، که در طول نیم قرن گذشته تغییرات اندکی داشته است. از زمان جنگ جهانی دوم و اگر نگوئیم بیش از آن، مشاغل بالا توسط افرادی از طبقه بالا اشغال شده که در بهترین مدارس کشور تحصیل کرده‌اند، آنها، همانطور که در عنوان کتاب *بهترین و باهوش‌ترین* (هالبرستام ۱۹۷۲) برنده جایزه آمده است، برجسته می‌باشند<sup>۱</sup>. افزون بر آن، آنها عموماً از میان طبقه‌ای اجتماعی می‌آیند که عمدتاً سفید، آنگلو ساکسون و پروتستان هستند، تعداد بیشتری از آنان تربیت حقوقی یافته‌اند، و بسیاری هم تجربه‌ای وسیع در مشاغل و امور بزرگ داشته‌اند. در واقع سابقه کاری بیشتر سیاست‌گذاران حاکی از آن است که یا مدیر یا صاحبان شرکتهای بزرگ و مؤسسات مالی بوده‌اند یا در دانشکده‌های دانشگاه‌های ملی نخبگان خدمت کرده‌اند، و هنگام خدمت دولت اغلب اوقات بیشترشان در مشاغلی بوده‌اند که انتصابی است نه انتخابی (براون استاین و ایستون ۱۹۸۳، برش<sup>۱</sup> ۱۹۸۰). شواهد از ۱۹۶۱ تا ۱۹۸۵ درباره تجربه شغلی مقامات اجرایی در "کابینه درونی" (وزیران امور خارجه، دفاع، خزانه داری و دادستان کل) نشان می‌دهد که ۸۱ درصد آنان دارای سابقه خدمت در حکومت ملی، ۴۶ درصد در بخش خصوصی، ۶۲ درصد وکالت دعاوی، و ۲۷ درصد کار دانشگاهی داشتند (لوری و گینزبرگ<sup>۲</sup> ۱۹۹۰). این نمونه در دولت بوش نیز برقرار بود. از انتصاباتش در سطح کابینه ۹۰ درصد قبلاً پستهای دولتی داشتند، ۳۵ درصد در مشاغل شرکتی، ۴۰ درصد دارای سابقه کار حقوقی، و نیمی در

<sup>۱</sup> Brownstein, Eastan & Bruch<sup>۲</sup> Lowi & Ginsbery

آیوی لیگ<sup>۱</sup> تحصیل کرده بودند. (دای و زیگلر<sup>۲</sup> ۱۹۹۰، ۱۹-۱۸). ذاتا، وجود این طبقه نخبه حاکم، حاکمیت مردمی را امری افسانه‌ای می‌سازد - اسطوره‌ای که در "خدمت مشروعیت بخشیدن به حکومت نه مردم، بلکه طبقه کوچک و ممتاز نخبگان است" (توماس ۱۹۸۸).

بیل کلینتون در ۱۹۹۲ با این وعده که وی دولتی تشکیل خواهد داد که "شبیه آمریکا باشد" مبارزه انتخاباتی را آغاز کرد، ولی تصویری که بعداً از آن ظاهر گردید کاملاً متفاوت بود. کلینتون تعداد بیشتری از زنان و اقلیت‌ها را به مشاغل بالا در دولتش منصوب کرد بیشتر از آنچه اسلافش کرده بودند. وی همچنین بیشتر تکیه بر افرادی داشت که قبلاً مشاغل دولتی (بسیاری در مقامات انتخابی) و تربیت حقوقی داشتند، ولی او معدودی را از میان کسانی با سابقه در تجارت یا ارتش نیز برگزید. در این شیوه دولت کلینتون متمایز است. "ولی مانند تمامی دولتهای پیشین، دوستان بیل و هیلاری غالباً از میان بخشهای بسیار ممتاز، خوب تحصیلکرده، دارای ارتباطات و پیوندهای خوب، از طبقات بالا و متوسط رو به بالای آمریکا بودند." تنوع بسیار اندکی در سوابق تحصیلی و اجتماعی [۱۸] مشاور بالای کلینتون وجود دارد (دای ۱۹۹۳، همچنین نگاه کنید به دای ۱۹۹۵).

عروج "ثایسته سالاری" توصیفی است که یکی از ناظران در مورد سطح بالا و غیر معمول درجات تحصیلی انتصابات کلینتون ابزار داشت: "شاید بیشتر از هر دولتی در تاریخ، دولت کلینتون حکومتی از افراد باهوش است." این دولت همچنین "دارای بیشترین شبکه روابط" است. دوستی‌های بوجود آمده در کالج‌های گزیده و مدارس حقوق از طریق مجمع الجزایری از انجمنهای فکری، بنیادها، شوراها، و انجمن‌ها تداوم و استمرار یافته است. (ایگناسیوس<sup>۳</sup> ۱۹۹۴).

اشتراک تجربه - که بواسطه صف کوتاه نخبگان در خط مقدم درب چرخان بین سرویس حکومتی و بخش خصوصی تقویت می‌گردد - موجب پرورش همسانی در طرز تفکر سیاست خارجی می‌شود. تداوم سیاست خارجی آمریکا طی دوران جنگ سرد را می‌توان تا حدودی در خصوصیات مشترک "نخبگان حاکمی" یافت که خودشان گزینش کرده، خودشان استخدام کرده و خودشان تصدی آن سیاست را دائمی ساخته‌اند. افراد همفکر، سیاست خارجی آمریکا را با تهیه دستورالعمل برای دولتهای وقت درباره اصول سیاسی واحد، حفظ کردند (دام هوف<sup>۴</sup> ۱۹۸۴). آنان غالباً بعنوان "تشکیلات" یا "مردان خردمند" نامیده می‌شوند، معتقدند که

<sup>1</sup> Lvy League

<sup>2</sup> Dye & Zeigler

<sup>3</sup> Ignatius

<sup>4</sup> Domhoff

صاحب آموزش و تجربه لازم برای اتخاذ تصمیمات درست سیاست خارجی می‌باشند - و اینکه افکار عمومی گزینه‌هایشان را حمایت خواهد کرد. بسیاری از نامها فوراً به ذهن می‌آید: رابرت لووت، جان مک کلوی، رابرت مک نامارا، هنری استمیسون، آوریل هرمن، جیمز اف. بیرنس، برادران دالس (آلن و جان فاستر)، جورج اف. کنان، دین آپسن، کلارک کلیفورد، پل نیتز، نلسون راکفلر، پل وارنکی، برادران باندی (ویلیام و مک جورج)، دین راسک، الیوت ریچاردسون، جورج بال، ریچارد نیکسون، برادران روستو (والث و ایوجین)، هنری کیسینجر، زیگنیو برژینسکی، جیمز شلرینگر، جورج بوش، سایروس ونس، جورج شولتز، الکساندر هیگ، دیک چینی، کاسپارواینرگر، جیمز ا. بیکر، برنت اسکوکرافت، لاورنس ایگلبرگر، وارن کریستوفر، انتونی لیک، و جوزف اس. نای.

هر رئیس جمهوری بعد از جنگ - شامل بوش و کلینتون - خودش را وابسته به این نخبگان هم مسلک و نیازمند مشورتشان یافت. شاید بدین سبب بود که جان اف. کندی، موقعیکه در جریان مبارزه انتخابات ۱۹۶۰ از وی مصرانه خواسته شد که به منتقدانش ضربه سخت تری وارد آورد پاسخ داد که: "آن فکر خیلی خوبی نیست. من به آنها برای اداره کشور نیاز خواهم داشت."

**شورای روابط خارجی** نقش‌های مشورتی و جذب متخصص شورای روابط خارجی مسیرهائی را معلوم می‌کند که از طریق آن نخبگان آمریکائی و ترجیحاتشان اغلب به درون روند سیاست‌گذاری خارجی راه می‌یابند. این شوری بعنوان "با نفوذترین گروه برنامه‌ریزی سیاسی در امور خارجی" توصیف شده است (دای ۱۹۹۰) و مجله‌اش، /امور خارجی بعنوان با نفوذترین مجله در کشور (توسط مجله تایمز). عضویت محدودش از میان معتبرترین و مرتبط ترین موسسات شرکتی و مالی کشور، دانشگاهها، بنیادها، رسانه‌های جمعی، و سازمانهای دولتی برگزیده شده است. و اعضایش (کمتر از دو هزار و پانصد نفر) در گذشته و حال شامل غالب کسانی است که قبلاً نام برده شد که از درب چرخان خدمت دولتی عبور کرده اند. "هر فرد متنفذ در امور خارجی" (دای ۱۹۹۰). عضو آن بوده، از جمله روسای جمهور. از میان آنها جیمی کارتر بود، که در مقام فرماندار جورجیا به کمیسیون سه جانبه منصوب گردید، نوعی شعبه چند ملیتی شوری که در آن زمان ریاستش با پروفیسور علوم سیاسی دانشگاه کلمبیا زیگنیو برژینسکی بود. برژینسکی بعداً مشاور امنیت ملی کارتر گردید. رویهمرفته، نوزده نفر از آنهائیکه از جمله اعضای کمیسیون سه جانبه با شصت و پنج عضو بودند یا به مشاغل عالی منصوب شدند یا بعنوان مشاوران رسمی در اوائل دولت کارتر خدمت کردند (واشنگتن پست، ۱۶ ژانویه ۱۹۷۷، ص ص A1 و A4).

نفوذ متصور شوروی در سالهای ۱۹۸۰ نیز ادامه یافت، چون اغلب مقامات عالی دولت ریگان را می‌توان در میان اعضایش دید. معاون رئیس‌جمهور جورج بوش، وزیر دفاع کاسپرواینبرگر، وزیر امور خارجه الکساندر هیگ و جورج شولتز، وزیر خزانه داری دونالد ریگان، و رئیس سیا ویلیام کیسی همه عضو آن بودند. بوش از عضویت در شوروی استعفا داد تا "حملات جناح راست را خنثی کند که ویرا بخشی از توطئه شورای روابط خارجی می‌دانستند که می‌خواهد منافع ایالات متحده را به سود حکومت بین‌المللی، تضعیف نماید" (دای ۱۹۹۰). بهر حال، برنت اسکوکرانت، که مشاور امنیت ملی بوش خواهد شد، ودیک چنی، وزیر دفاعش در عضویت باقی ماندند. بطور مشابهی، چندین عضو کابینه دولت کلینتون، شامل خود رئیس‌جمهور، از اعضای این سازمان پر اعتبار هستند، همانطور که آنتونی لیک، مشاور امنیت ملی کلینتون نیز می‌باشد.

شوروی به نقش خودش بعنوان بوجود آورنده اجماع نخبگان در مورد مسائل مهم سیاست خارجی می‌نگرد. مبتکر تصمیمات سیاسی جدید می‌شود بوسیله مامور کردن اولیه محققان برای انجام تحقیقات در مسائل سیاست خارجی... بعد از تکمیل تحقیقاتشان، شوروی مبادرت به برپائی جلسات بحث و سمینارهایی میان اعضایش و بین اعضایش و مقامات عالی حکومتی می‌نماید. "افزون بر آن، مجله امور خارجی در سراسر دنیا بعنوان سخنگوی غیر رسمی سیاست خارجی ایالات متحده مورد توجه است. فقط معدودی از ابتکارات مهم در سیاست ایالات متحده نخست در مقالات این نشریه نیامده بودند" (دای ۱۹۹۵).

مطابقت بین تحقیقات و گزارشهای انجام یافته توسط شوروی و مقالات مندرج در مجله امور خارجی و سیاست خارجی واقعی آمریکا از زمان جنگ جهانی دوم قابل ملاحظه و توجه بوده است. شوروی فعالانه از سیاستهای خاصی طرفداری نمی‌کند، ولی از طریق ابتکارات و اقداماتش، انتشارات، و سایر استراتژیهای تامین اجماع نقشی اساسی را در توسعه چنین سیاستهایی مانند سدبندی، موافقتنامه ناتو، طرح مارشال، صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی و رابطه دیپلماتیک با چین ایفا کرده است. همچنین بطور موثری از اقداماتی مهم در استراتژی نظامی آمریکا دفاع کرده است. شوروی پیشنهاد "پاسخ انعطاف پذیر"<sup>۱</sup> را بعنوان جانشینی برای دکترین "تلافی وسیع"<sup>۲</sup> برای مثال مطرح کرد، و از مداخله نظامی در ویتنام حمایت کرد و، بعداً، از عقب نشینی از ویتنام. و پروژه اش در سالهای ۱۹۸۰ راه را برای تعدادی

<sup>۱</sup> Flexible Response

<sup>۲</sup> Massive Retaliation

از ابتکارات دولت کارتر در خصوص حقوق بشر، عدم گسترش سلاح‌های هسته‌ای، فروش تسلیحات، و روابط شمال - جنوب هموار ساخت.

بطوری مشابه، از طریق شورای روابط خارجی، نخبگان سیاست خارجی در اواخر سالهای ۱۹۷۰ خواستار تجدید ارزیابی اساسی روابط آمریکا - شوروی شدند در پاسخ به تصور تجهیز نظامی شوروی. رونالد ریگان این نظر را دنبال کرد و برنامه تجدید تسلیحات وسیع را محور اصلی سیاست خارجی اش قرار داد. بعداً، شوروی اصرار بر گرمی روابط شوروی - آمریکا و شروع مذاکرات محدودیت سلاح‌های استراتژیک (استارت) و نیروهای هسته‌ای میان برد (INF) و گفتگوهای کنترل تسلیحات ورزید. همچنین از اصل<sup>۱</sup> "عدم استفاده نخست" در مورد سلاح‌های هسته‌ای دفاع کرد - چیزی که بوضوح با اولویتهای دولت ریگان در تضاد بود.

سایر گروه‌های برنامه ریزی سیاسی شورای روابط خارجی مهمترین واحد خصوصی سیاست گذاری است که نخبگان در جامعه آمریکا را با حکومت پیوند می دهد، ولی این تنها واحد نیست. امروز طیفی از سازمانهای خصوصی برنامه ریزی سیاسی و "انجمنهای فکری" در صدد اعمال نفوذ در تمامی زمینه های وسیع سیاست خارجی آمریکا، شامل امنیت ملی و سیاست اقتصادی خارجی می‌باشند. در میان آنها از جمله عبارتند از نهاد بروکینگز، موقوفه کارنگی برای صلح بین المللی، انستیتوی کاتو، مرکز مطالعات استراتژیک و بین المللی، کمیته توسعه اقتصادی، میزگرد تجاری، انستیتوی اقدامات اقتصادی آمریکا، انستیتوی اقتصادی بین المللی، بنیاد هری تیچ، شوروی توسعه ماوراءبحار، مرکز اطلاعات دفاعی، و انستیتوی دیده بان جهان.

انستیتوی آسپن، یک گروه مناظره سیاسی، اخیراً در ترکیب تیم سیاست خارجی دولت کلینتون، جانشینانی نسبت به نسل مردان خردمند، اهمیت فوق العاده یافته است. گروه استراتژی آسپن، در اوائل سالهای ۱۹۸۰ تاسیس شد که به بحث راجع به مسائل جنگجالی، کنترل تسلیحات، پردازد، تقریباً بر روی هر مقام ارشد سیاست خارجی در میان اعضایش حساب می کند، شامل آل گور، لس آسپین، ویلیام پری، جان دویچ، جیمز وولسی، جوزف نای، استروب تالбот، و دیوید گرگین. هدف گسترده گروه استراتژی آسپن آنطور که گروه طی سالها در نظر داشت تجدید ساخت، از طریق مبادلات منظم فکری و اجتماعی، نوعی از نخبگان سیاست خارجی از دو حزب بود که ملت و کشور را در طی سالهای اولیه جنگ سرد هدایت نمایند.

<sup>۱</sup> No first lise



با توجه به این منظور، باشگاهی اجتماعی از مردم تیزهوش بود (ایگناسیوس ۱۹۹۴). هدف دیگر آن بود که "به بحث درباره مسائل بپردازند، نه حل و فصل آنها". و برای بیشتر شرکت کنندگان، محفلی بود برای طرح نکات مورد بحث تا اینکه بیان و اظهار عقایدی که عمیقاً بدان باور دارند. از اینرو اعضای تیم سیاست خارجی کلینتون ممکن است آموخته باشند چگونه "نظرات زیرکانه ای ابراز دارند، ولی نه اینکه چگونه پرده مزین گسترده تری را ببافند" (ایگناسیوس ۱۹۹۴).

همبستگی و شاید نفوذ نخبگان سنتی سیاست خارجی در سالهای ۱۹۸۰ ناپدید گردید. و مورد چالش مراکز جدید قدرت و ثروت قرار گرفت (شلزینگر ۱۹۸۵)، عروج یک "ضد تشکیلات" (بلومنتال ۱۹۸۸) و اینک یک "ضد فرهنگ" محافظه کار قوی (اتلاس ۱۹۹۵)، و یک تفرقه روبه رشد بین کابوی های جنوبی و غربی تازه به ثروت رسیده و صاحب فعالیت های اقتصادی با بانک های شرقی ریشه دار و مدیر (دای ۱۹۹۰، ۱۹۹۵، همچنین نگاه کنید به کریستوفر ۱۹۸۹). نفوذ مذکور همچنین توسط صعودکنندگان طبقه ای جدید از "حرفه ای های" سیاست خارجی مورد چالش قرار گرفت که نگرش تکنوکراتیکشان متفاوت از دیدگاه های سنتی نخبه گرایانه می باشد (دستلر، گلب، و لیک ۱۹۸۴، همچنین نگاه کنید به اسمیت ۱۹۹۱).

سالهای ۱۹۹۰ چالش های دیگری نسبت به بنیاد و اساس بحث که رهیافت دولت به سیاست خارجی به مدت نیم قرن بر پایه آن قرار داشت را مطرح می سازد. آنطور که پیوند جامعه آمریکا با اقتصاد سیاسی جهان پیش می رود، مرز بین سیاست خارجی و داخلی حتی بیشتر از این محو می گردد. فشارهایی که عمدتاً داخلی هستند خواستار تعیین جهت سیاست و رسمیت های جدیدی می باشند (کلوف ۱۹۹۴).

افزون بر آن، پایان جنگ سرد بی اعتباری احکام پیشین را که نفوذ دولت بر آن استوار بود، تشدید می نماید.

تا زمانیکه جنگ سرد ادامه داشت و مبارزه نهانی هسته ای، فاصله ای به اندازه یک موشک داشت، عموم مردم می توانستند چنین نظام غیر دموکراتیک سیاست گذاری خارجی را تحمل نمایند. اما در نظر بسیاری آمریکائیان، دنیا دیگر مکانی پر از مزاحمت - آشفته، خونین و برخی اوقات پتحو شوک آوری سبانه نیست، و تهدیدی نسبت به صلح و امنیت ما، وجود ندارد... بدون وجود یک خطر واضح و ملموس، عموم مردم دیگر علاقمند نیستند به کارشناسان در خصوص درست بودن تصمیماتشان اعتماد کنند، و تئیکه موضوع جان پسران و دخترانشان مطرح است، بخصوص هنگامیکه کارشناسان خودشان عمیقاً آنقدر اختلاف نظر دارند. (کلوف ۱۹۹۴، ۴).

نخبگان تا مدت‌ها نقش فائقی را در سیاست‌گذاری خارجی ایفا کردند. خصوصیات اجتماعی مشاوران عالی دولت کلینتون روشن می‌سازد که این امر ادامه خواهد یافت. اما جورج بوش آخرین رئیس‌جمهوری بود که آموزش سیاست خارجی، تجربه، و نگرشش دقیقاً ریشه در اصول مردان خردمند دولت داشت.

### رفتار و طرز تفکر نخبگان

دمکراسی، مشارکت مردم مختلف و بیان ترجیحات مخالفان را تشویق می‌کند. بنابراین، مطابقت بین سیاست حکومت و توصیه‌های کادری از سیاستمداران - مشاوران - تأمین‌کنندگان مالی خارج از حکومت ضرورتاً مشکلی برای تنوری دمکراتیک لیبرال ایجاد نمی‌کند. ولی چه می‌شود اگر این سئوالات ذربط نیز مطرح گردد: آیا ارزشها و نگرش نخبگان سیاست‌گذار خارجی و سایر با نفوذان متفاوت از ارزشهای مردم آمریکا است که آنها فرضاً معرفشان می‌باشند؟ اگر رهبران متفاوت از مردم تحت رهبری هستند، آیا یک اقلیت کوچک حقیقتاً اکثریت را کنترل نمی‌کند؟

شواهد در خصوص این سئوالات بسیار آمیخته است. نخبگان بطور کلی "احترام به مردم" را رعایت کرده و خودشان را بعنوان "حافظان خیر عمومی" محسوب داشته‌اند، علاوه بر آن، اغلب آمریکائیان بطور کلی تایید از سیاستهای نخبگان را ابراز داشته‌اند. (استننا البته، ویتنام بود، که بیشتر اعتبار و نفوذ مردان خردمند را از میان برد). بهرحال تعجب اینکه، طرز تفکرات نخبگان و توده عموم درباره خود روند دمکراتیک اغلب متغایر است:

ارزشهای دمکراتیک بدان سبب باقی مانده‌اند که نخبگان، نه توده‌ها، حکومت می‌کنند. نخبگان در ایالات متحده - رهبران در حکومت، صنعت، آموزش، رسانه‌های جمعی، و امور اجتماعی و خوب تحصیلکردگان، کارمندان عالیمقام، و از لحاظ سیاسی فعال - حمایت و جانبداری زیادی از ارزشهای اساسی دمکراتیک و "قواعد بازی" می‌کنند تا آنچه که توده‌ها انجام می‌دهند. و این بخاطر آنست که توده‌های آمریکائی به آرمانهای نخبگان که تفکری دمکراتیک دارند پاسخ مثبت می‌دهند تا ارزشهای لیبرال حفظ شود. (دای وزیگلر ۱۹۹۰، ۱۴)

اما تعهد نخبگان نسبت به ارزشهای لیبرال دمکراتیک ظاهراً تنها بطور نسبی بیشتر از تعهد توده‌هاست، و آن تعهد ممکن است در ایام بحران بخصوص شکننده گردد. و قتیکه جنگ تهدید می‌کند، نخبگان جیون تمایل دارند که:

با محدود ساختن آزادی و تقویت امنیت واکنش نشان دهند. با متقاعد ساختن خودشان که دارند ارزشهای لیبرال دمکراتیک را حفظ می‌کنند، نخبگان ممکن است قدرت تحمل مخالف را بکناری نهاده، آزادی بیان را محدود نموده، نخبگان مخالف بالقوه را حبس کنند. و نیروهای امنیتی و پلیس را به نام "امنیت ملی" یا حفظ "نظم و قانون" تقویت نمایند.

مضحک اینکه، این اقدامات جامعه را کمتر دموکراتیک می سازد بجای اینکه بیشتر کند. (دای و زیگلر ۱۹۹۰، ۱۶).

حتی در شرایط عادی، نخبگان اغلب سیاست‌هایی را تنظیم می‌کنند که موقعیتهای ممتاز خودشان حفظ شود. نتیجه، آنطور که توماس، آر. دای و هارمون زیگلر (۱۹۹۰) استدلال می‌کنند، اینست که "تغییرات و نوآوریها در سیاست عمومی وقتی بوجود میاید که نخبگان مجدداً ارزشهای خودشان تعیین می‌کنند". بهرحال - محافظه کاری عمومی نخبگان - یعنی منافعی در حفظ نظام - بمعنای آنست که تغییر در سیاست عمومی تدریجی خواهد بود تا انقلابی. سیاستهای عمومی اغلب اصلاح می شوند ولی بندرت جایگزین می گردند.

### آیا یک مجموعه نظامی - صنعتی سیاست خارجی آمریکا را کنترل می کند؟

این گفته که سیاست خارجی آمریکا دموکراتیک است زیرا نخبگان سیاست خارجی معرف و نماینده عموم بطور وسیع می‌باشند مورد چالش از سوی آنهایی است که افکار نخبگان را متغایر از آن عموم توده می بینند. در واقع، "نخبگان قدرتمند" (میلز ۱۹۵۶) مرکب از معدودی گزیده، ظاهراً بر آمریکا<sup>(۵)</sup> حکومت می‌کنند بدون اینکه جهت و رسالتی از سوی اکثریت داشته باشند. از اینرو نظام سیاسی آمریکا مشارکت عمومی (مثلاً، انتخابات) بدون قدرت و دخالت بدون نفوذ عطا کرده است، در حالیکه مجموعه اندکی از شرکت کنندگان نخبه، با فعالیت‌های هم آشکارا و هم در پشت صحنه، تصمیمات مهم را اتخاذ می‌کنند. حتی ممکن است بنحوی خاص تصور کرد که مقامات منتخب بیشتر همانند "تقریباً سیاست گذاران" می‌باشند، که اقدامات آنها ضمانت اجرایی رسمی "چه دانسته و چه نادانسته" به ارزشهای این نخبگان قدرتمند می‌دهد، تا اینکه بعنوان واسطه ای باشند که از این طریق اولویتهای توده در سیاست عمومی جای گیرد. (دای ۱۹۹۰). از اینرو اقتدار حقیقی حکومت در اختیار مردم قرار ندارد - علیرغم سنت لیبرال جان لاک و دکترین حاکمیت مردمی. این اقتدار در عوض در دست اقلیت گزیده ای است که قدرتی مهم را در سیاست گذاری خارجی و سیاست عمومی بطور کلی اعمال می‌کنند.

این اختلاف بین تئوری و عمل حکومت کردن دموکراتیک بیشتر در جایی مشهود است که قدرت متمرکز می‌شود - که بقول معروف ویژگی معینه مجموعه نظامی - صنعتی است.

### تئوری

رئیس جمهور ایزنهاور، یک ژنرال صاحب مدال و افتخار جنگ جهانی دوم، برای نخستین بار توجه ملی را به وجود "یک مجموعه نظامی - صنعتی" جلب کرد و قتیکه هشدار

داد، در عبارتی که غالباً مورد نقل قول قرار می‌گیرد از سخنرانی خداحافظی اش در ۱۷ ژانویه، ۱۹۶۱:

پیوند بین تشکیلات وسیع نظامی و صنعت بزرگ اسلحه سازی چیزی نو در تجربه آمریکاست. این نفوذ جمعی - اقتصادی، سیاسی، حتی معنوی - در هر شهر، هر کاخ ایالتی، هر اداره حکومت فدرال محسوس می‌باشد. ما ضرورت الزامی این تحول را قبول داریم. معذک، نباید در جلوگیری کردن از تبعات ناگوارش قصور ورزیم. تلاش ما، منابع و معاش همه ما، همچنین خودساختار جامعه ما در گرو آن است. در شوراهای حکومتی ما باید علیه تحمیل نفوذ بیجای مجموعه نظامی صنعتی، خواه عمداً در پی آن باشند و با ناخواسته، مراقبت نمائیم. امکان افزایش فاجعه آمیز قدرت موجود است و خواهد بود.

آیزنهاور احساس کرد که مجموعه نظامی - صنعتی تهدیدی می‌باشد، زیرا قدرت وسیعش مقابله می‌کرد با نیروهایی که در غیر اینصورت می‌توانستند سو استفاده از قدرت را تحت نظارت دائم قرار دهند. وی هشدار داد که: "ما نباید بگذاریم سنگینی نفوذ این مجموعه، آزادیها و روندهای دموکراتیک مان را در معرض خطر قرار دهد." هشدار آیزنهاور تقریباً در حدود همان زمانی آمد که هارولد دی. لاس ول (۱۹۶۲) پیش گویی کرد که یک "دولت پادگانی" که توسط "متخصصان در خشونت" حکومت می‌شود برخواهد خاست تا سیاست‌گذاری را در سلطه خود بگیرد و همانطور که سی. رایت میلز (۱۹۵۶) گفت که یک طبقه نخبه قدرتمند سیاستهایی را ترویج می‌کند که در خدمت خودش باشد تا در خدمت منافع کشور. میلز تا حدودی برچسب متفاوتی را نسبت به آیزنهاور بکار برد. از اینرو می‌توان مشارکت نظامی - صنعتی را چنین توصیف کرد:

"دارودسته نظامی واشنگتن" صرفاً مرکب از مردان نظامی نیست، و در واشنگتن غلبه ندارد. اعضای آن در سراسر کشور وجود دارند، و آن ائتلافی است از ژنرالها در نقش مدیران اجرایی شرکتها، از سیاستمداران در نقاب دربارها، از مدیران اجرایی شرکتها که مانند سیاستمداران عمل می‌کنند. از ماموران کشوری که سروان می‌شوند، از ناخدایان که همچنین معاون یک مقام کابینه می‌شوند، که خود به نحوی واقعا عضوی از طبقه نخبه مدیریت می‌باشد. (میلز ۱۹۵۶، ۲۷۸)

برطبق توصیف میلز، مشارکت در میان این منافع بیشتر یک ائتلاف طبیعی است تا یک توطئه. این منافع بعضاً نیروهایشان را به هم می‌پیوندند تا برای اهدافی به سود خود اهتمام ورزند، ولی نه ضرورتاً بوسیله طرح و کمتر از طریق فعالیت‌های هماهنگ. "نخبگان قدرت" میلز نوشت، "مرکب از" پرسنل سیاسی، اقتصادی، و نظامی هستند، ولی این نخبگان سازمان یافته بکرات در تنش می‌باشند: آنها فقط در برخی امور که با هم اشتراک منفعت دارند گرد هم می‌ایند و فقط در برخی از موارد "بحران، بعدها تئورسین‌ها مجموعه نظامی - صنعتی را بعنوان

مشارکتی توصیف کردند از " (۱) سربازان حرفه ای، (۲) مدیران... صاحبان صناعی که شدیداً درگیر تهیه اقلام نظامی هستند، (۳) مقامات عالی حکومت که سابقه کار و منافعشان وابسته به مخارج نظامی است و (۴) قانونگذارانی که حوزه‌های انتخابیه‌شان از هزینه‌های نظامی منتفع می‌شوند،" (روزن ۱۹۷۳).

جای شگفتی نیست که اعضای این طبقه نخبه فاقد صدای واحدی در خصوص موضوعهای اصلی باشند. معذک، قدرتشان ریشه دار (اگرچه سازمان نیافته) بنظر می‌رسد که طبیعتاً ناشی می‌شود از یک نظام اقتصادی سرمایه‌داری که وابسته به مداخله و درگیری خارجی برای منافع اقتصادی است. علی‌الخصوص، سابقه تسلیحاتی بعد از جنگ جهانی دوم و سطح بالائی از مخارج نظامی ایالات متحده طی این دوره اغلب موثر بر فعالیتهای افزایش قدرت بخشهای نظامی و صنعتی گردید، که (منطبق بر این استدلال) سیاستهای مورد نظر و مطلوب به منافعش را تبلیغ می‌نمود. همچون یک "فروشنده بحران" (ساندرس ۱۹۸۳) که از اختلاف در خارج منتفع می‌شود، مجموعه موجودیت خودش را طی جنگ سرد با تحریک ترس از خطر شوروی و نیاز به مراقبت هشیارانه بمنظور "برافروختن جنگی علیه کاستن ها از مصارف نظامی نه از شورویها" توجیه کرد (تامپسون ۱۹۹۰). خطرات خارجی بقولی مورد اغراق قرار می‌گرفت تا برنامه غیر ضروری تسلیحاتی را منطقی جلوه دهد و تضمین کند که بودجه نظامی کماکان "صرفنظر از اینکه جنگ هست یا صلح" افزایش یابد (پارنتی ۱۹۸۸). در انجام چنین کاری، سیاستهایی را ارتقا داد که به نفع آنها ولی عملاً بطور کلی بزیان کشور بود. حتی اکنون، منتقدان نگرانند که پولهای صرف شده جهت ادامه تحقیق، توسعه، و هزینه‌های تسلیحات جنگ سرد پولی است که نمی‌تواند برای سرمایه‌گذاری به هدف نیازهای اصلی داخلی صرف گردد.

پیروان تز یک نیروی قدرتمند نظامی -- صنعتی در جامعه آمریکا تاکید مینمایند که اجزای مرکب این مجموعه سایرین را از میدان بدر می‌کند، نیروهای داخلی بالقوه خنثی کننده را... از اینرو مجموعه قادر است که بر سایر گروهها فائق آید (مقایسه کنید با، فرایدبرگ ۱۹۹۲). هر واحد مرکب سازمانی مجموعه نظامی - صنعتی دلایلی موجه برای استمرار حیات و توسعه‌اش دارد. هر کدام منافع خاص خودش را افزایش داده و حفظ می‌کند و در انجام چنین امری منافع دیگران را نیز تقویت می‌نماید. یعنی آنچه جزو "مجموعه" هست - جمعی از مؤسسات بهم پیوسته که برای به حداکثر رساندن قدرت دسته جمعی‌شان اقدام می‌کنند (پارنت ۱۹۶۹). همانطور که آیزنهاور خاطر نشان ساخت.

نماینده کنگره‌ای که در پی یک تاسیس دفاعی جدید در حوزه خودش هست، شرکتی که در لوس آنجلس، دنور، یا بالتیمور سفارشی برای تعداد بیشتری هواپیما دریافت می‌دارد،

نیروهای ارتش که آنها را می‌خواهند، ارتشهایی از دانشمندان که بطور شدیدی خواهان آزمایش تازه‌ترین فرضیاتشان هستند، همه اینها را کنار یکدیگر بگذارید و شما یک لابی دارید. خلاصه آنکه، مشارکت نظامی - صنعتی بسیار متنفذ است زیرا در تمامی جامعه آمریکائی رخنه کرده است.

### شواهد - بخش ۱: سالهای جنگ سرد

این باور که منافع مجموعه نظامی - صنعتی بطور ناموجهی در جهت زیان احتمالی منافع ملی بوده است با امارات قابل ملاحظه‌ای تایید می‌شود. برخی از آنها مربوط به سالهای جنگ سرد در زیر توصیف می‌شود<sup>(۴)</sup>:

- در نیمه سالهای ۱۹۸۰، در اوج تجهیز دفاعی ۲۲۳ تریلیون دلاری طرح ریزی شده دولت ریگان، پنتاگون بطور میانگین هر ساعتی ۲۸ میلیون دلار صرف می‌کرد... در ۱۹۹۰... مجموع مخارج دفاعی افزایش یافته برای سالهای جنگ سرد مبلغ ۳/۷ تریلیون دلار به دلار ثابت ۱۹۷۲ می‌رسید - تقریباً مبلغی کافی که بتوان هر چیزی را در ایالات متحده بجز زمین خرید: هر خانه ای، کارخانه، ترن، هواپیما و یخچالی را (ایگناسیوس ۱۹۸۸، ۲۳).

- از هر شانزده کارگر آمریکایی یکی برای تامین معیشتش مستقیماً متکی به مجموعه نظامی - صنعتی است، و میلیونها نفر بیشتر بطور غیر مستقیم بعنوان مشتری وابسته به آنها هستند (تامپسون ۱۹۹۰، ۱۰). بیشتر از ۳۰ درصد ریاضی دانان، ۳۵ درصد فیزیکدانها، ۴۷ درصد مهندسان هوانوردی، و ۱۱ درصد برنامه ریزان کامپیوتر در مجموعه نظامی - صنعتی کار می‌کنند (لیپ ستیز و اسپیک ۱۹۸۹، ۲۹).

- "برای هر بلیون دلاری که پنتاگون از بودجه تسلیحاتی‌اش کم کند، تقریباً سی هزار شغل در صنعت از دست خواهد رفت" (ریفن برگر ۱۹۹۰، ۲۲).

- فهرست پانزده شرکت سطح بالا که قراردادهای مطلوب از پنتاگون دریافت می‌دارند بطور مشخصی از زمان جنگ جهانی دوم ثابت مانده است، بخصوص در میان تولیدکنندگان هوانوردی (مک دونالد داگلاس، لاک هید، بوئینگ، راک ول اینترنشنال، جنرال داینامیکس، جنرال موتورز، و یونایتد تکنولوژیز). "شش تا از هشت خط تولیدی هوایی رابطه مداوم قراردادی با یکی از نیروی‌های نظامی داشته‌اند... که در بیش تر موارد به جنگ جهانی دوم برمی‌گردد" (کورت ۱۹۸۹).

- نوعاً پیمانکاران درجه یک هوانوردی، در زمانی که خط تولید جاری شان روبه پایان دارد قرارداد جدیدی بدست می‌آورند بر طبق "الزام ادامه کار" که معتقد است که "یک خط تولید بزرگ و جا افتاده هوا فضایی یک منبع ملی است... وزارت دفاع آن را خطرناک و حتی بی

پروایی میدانند که اجازه دهد یک خط تولید عظیم بخاطر نبود یک قرارداد تولیدی بزرگ تعطیل و بلا استفاده شود" (کورت ۱۹۸۹).

• ضروریات ساختار صنعتی... بوسیله ضروریات نظام سیاسی تقویت می شود. چهارتای از خطوط تولید عمده در ایالاتی واقع شده اند که از نظر حوزه انتخاباتی مهم می باشند: کالیفرنیا (راک ول و لاک هید - می سایلز و اسپیس)، تکزاس (جنرال داینامیکز)، و نیویورک (گرومان). سه نای دیگر در ایالاتی واقع شده اند که برای سالیان دراز سناتوری داشتند که کمیته نیروهای مسلح سنا یا کمیته تخصیص اعتبارات مقام عالی داشت (کورت ۱۹۸۹).

• ۲۰۰۰۰ پیمانکار درجه اول و ۱۵۰۰۰۰ پیمانکاران فرعی و خرده فروشان تحت "نوع مضحکی از کاپیتالیسم" بدون رقابت" زحمت می کشند، که سوبسید سودهای شرکتها را تأمین کنند و پیمانکاران را "از تأثیر عدم کارآئی شان" بوسیله روندی مشهور به "تغذیه قرارداد" اطمینان خاطر دهند (آتکینسون و هیات ۱۹۸۵). نتیجه گیری تحقیقی در این باب چنین است که "عملاً تمامی قراردادهای بزرگ نظامی هزینه ای داشته اند که بیش از ۳۰ تا ۷۰ درصد هزینه واقعی بوده است" (پارنتی ۱۹۸۸، ۸۸).

• تقلب، حیف و میل، ارتشا، و فساد بیماری مزمن در قراردادهای نظامی بوده اند، همانطور که در ماجرای سو، استفاده از مخارج در سالهای ۱۹۸۰ معلوم گردید که شامل "۷۴۸ دلار... برای یک انبردست ۷/۶۱ دلاری، یک فوری قهوه خوری ۷۰۰۰ دلار، و یکدستگاه توالت فرنگی ۶۰۰ دلار بود" (می ۱۹۸۷، ۱۲۵). در پی چنین افشاگریها "ارتش... هفت هزار کارمند اضافی به کارکنان ستاد افزود تا مشکلات لوازم یدکی اش را حل کند" (رایش ۱۹۸۵، ۳۶).

• "در هفتاد و هفت مورد بازرسی از کارهای ساختمانی معيوب توسط مقامات پنتاگون در ۱۹۸۲، فقط یکبار پیمانکار مجبور شد که بخاطر خطاهایش پولی پرداخت کند" (آتکینسون و هیات ۱۹۸۵). کارهای تقلبی افزایش تعداد کارکنان پنتاگون را برای اداره و نظارت فعالینهایش تشویق می کند، ولی این امر ادامه می یابد. حتی با وجود از میان رفتن جنگ سرد، پنتاگون بر پیشبرد یک طرح ۴ بیلین دلاری اختلال راداری الکترونیک اصرار ورزید که در پروازهای آزمایشی هواپیماهای جنگنده مورد نظر پروژه ناموفق بود (نیویورک تایمز ۲۳ اکتبر ۱۹۹۰).

• دانشگاهها پژوهشهای اساسی مهمی را برای پنتاگون انجام می دهند. چون آنها به مشارکت اغوا می شوند، دیگر بصورت نیروی خنثی کننده نسبت به مجتمع نظامی - صنعتی عمل نمی کنند. یکی از پژوهشگران MIT (انستینوی تکنولوژی ماساچوست) یادآور شد که "شغل ما توسعه دانش نیست بلکه توسعه ارتش است" نقل شده (پارنتی ۱۹۸۸).

• تعداد زیادی از "شرکتهای مشاور" خصوصی و انجمنهای فکری "غیر انتفاعی" با یکدیگر بر سر گرفتن سهمی از "پولهای تحقیقاتی" ارتش رقابت می‌کنند. "معدودی تحلیلگر غیر نظامی را می‌توان یافت" که در استخدام این شرکتها نباشند، که از نظر مردم مشهور به "راهزنان شهری" می‌باشند (بخاطر نزدیکی اداراتشان به راه کمربندی میان ایالات دور شهر واشنگتن دی. سی). در عوض این شرکتها مملو است از کارکنان سابق پنتاگون و افسران بازنشسته (پین کاس ۱۹۸۵). "تحقیقاتی که مقام بالاتر را به چالش طلبد که خواه در لحن یا رنگ متفاوت از لحن و آهنگ نیروهای ارتش یا رنگ یونیفرم باشد" خیلی معدودند و یا با این دو فاصله دارد (بروئر و براکن ۱۹۸۴).

• حمایت از شرکت راند و سایر مراکز پژوهش و توسعه که از بودجه فدرال تامین می‌شوند (FFRDCs)<sup>۱</sup> که طرح و آزمایش سیستم‌های تسلیحاتی را بعهده دارد و استراتژیهای جنگی را طرح می‌نماید بین ۱۹۸۷ و ۱۹۹۱ ۳۰ درصد افزایش یافت (پرل استاین ۱۹۹۴، ۳۱). این مراکز قراردادهای پنتاگون را بدون زحمت رقابت مناقصه‌ای دریافت می‌دارند.

• مصارف نظامی مستمراً درصدی بالا از مخارج فدرال را تشکیل می‌دهد. حتی تحت شرایط کسر بودجه وسیع، بدهی فدرال، و تهدید رو به زوال شوروی، دولت بوش در ۱۹۹۰ خواستار افزایش ۷ بلیون دلاری برای مصارف نظامی در ۱۹۹۱ گردید و افزایشات بعدی در هر سال تا ۱۹۹۵. آنطور که یک مقام بودجه پنتاگون بنحوی کنایه آمیز یادآور شد، "فقط در اینجا ما خواستار یک بلیون دلار افزایش می‌شویم - ولی ما ۱۰ بلیون دلار افزایش می‌خواستیم - با یک کاهش ۹ بلیون دلاری" (تامپسون ۱۹۹۰، ۶۵).

این حکایات و روشنگریها تاییدی تجربی است بر وجود منافع یک مجموعه نظامی - صنعتی حداقل در ایام جنگ سرد. ولی نفوذ آن بر سیاست خارجی آمریکا بسادگی بیش از حد برآورد می‌شود. ممکن است درست باشد که فشارها برای افزایش یا ادامه مخارج نظامی که توسط برخی لابی کنندگان و پیمانکاران امور دفاعی وارد می‌شود ثمری بدهد، ولی این بمعنی آن نیست که مشارکت نظامی - صنعتی با ذهنیتی منفرد این هدف را بالاتر از تمامی اهداف دیگر دنبال مینماید. در واقع، منافع بسیاری از صنایع آمریکا که کار قراردادی برای پنتاگون انجام می‌دهند عمدتاً متکی به آن نیست. افزون بر این، جنگ و ماجراجویی خارجی، منتسب به تعبیرات افراطی تر نظامی - صنعتی وضعیتی را ایجاد می‌کند که حساس و وخیم برای حیاتش باشد. حقیقتاً منافع مالی آمریکای متحد و جان (اگر نه دورنمای ارتقا مقام) افسران نظامی را تهدید می‌کند. بدینقرار بدون تردید مجموعه نظامی - صنعتی در بیشتر فعالیتهای

<sup>۱</sup> Federally Funded Research and Development Centers



دوران جنگ سرد در خارج و داخل موثر بود، بویژه در ارتباط با ساختار مصارف نظامی و تاثیر وابسته‌اش بر شکل توانایی‌های نظامی کشور. معذک، ابتکارات سیاست خارجی کشور صرفاً از فشارهای این مجموعه بی‌چهره سرچشمه نگرفته، بلکه شواهد و قرائن بسیار متناقض است. جایکه منافع وجود دارد، ضرورتاً نفوذ وجود ندارد.

### شواهد - بخش ۲: سالهای بعد از جنگ سرد

پایان جنگ سرد حکایت از تغییرات مهمی در سیاست مصارف نظامی داشت. منتقدان تئوری مجموعه نظامی - صنعتی استدلال می‌کنند که این تغییرات نشان می‌دهد که آن نظریه "در بهترین حالت، ناکافی، و در بدترین حالت نادرست بوده است. قدرت مجموعه نظامی - صنعتی اگر واقعی بود. باید بطور موثری از کاهش جدید بودجه، لغو سخت افزارها، بسته شدن پایگاهها، و درست از همان وقایعی که در سالهای ۱۹۹۰ روی داد جلوگیری می‌کرد" (آدامز ۱۹۹۴). یقیناً در این انتقاد حقیقی وجود دارد، ولی در مورد دامنه تغییراتی که روی می‌دهد گراف‌گویی می‌کند.

همچنانکه کاهش تجهیزات نظامی در بعد از جنگ سرد و در دوران دولت بوش قوت گرفت، طرفداران امور دفاعی چندین دلیل و حجت آوردند تا سرعت روند مذکور را کند سازند، از جمله حمایت کردن از "پایه صنعت دفاعی" کشور و حفظ "ظرفیت اضافی" که می‌توانست در صورت بروز یک جنگ بزرگ وارد مرحله تولید شود. در همان زمان، فروشهای تجهیزات نظامی ایالات متحده به سایر کشورها بنحوی بارزی افزایش یافت.

دمکراتهای لیبرال که در گذشته مخالف چنین فروشهای اسلحه بودند، حالا از آن حمایت می‌کردند چون نگرانی درباره شغلها در داخل و سایر منافع متصوره وابسته اقتصادی اولویت یافت (نگاه کنید به رنر ۱۹۹۴). فروش هفتاد و دو هواپیمای پیشرفته اف - ۱۵ به عربستان سعودی در ۱۹۹۲ بویژه قابل توجه بود، چه این نه فقط از حمایت دمکراتهای کنگره برخوردار بود بلکه همچن از پشتیبانی آرزومندان به ریاست جمهوری، یعنی جورج بوش و بیل کلینتون بهره مند شد. دولت بوش قبلاً درخواست سعودیها را بایگانی کرده بود، ولی بوش در مدت مبارزه انتخاباتی آن را احیا کرد تا خطوط تولید در شرکت مک دونالد داگلاس کار کند و تقریباً هفت هزار شغل محفوظ بماند (نگاه کنید همچنین به فصل‌های ۵ و ۱۲). کلینتون گامی فراتر رفت با حمایت از دو سیستم تسلیحاتی که دولت بوش می‌خواست رد کند: زیر دریایی سی ولف Seawolf و هواپیمای چرخنده وی. ۲۲ اسپری Osprey V-22. و او پیشنهاد کرد که فقط ۶۰ بیلیون دلار از برنامه پنج ساله نیروی پایه ۱/۳۳ تریلیون دلاری که قبلاً توسط بوش

پیشنهاد شده بود بکاهد. در همین حال، پنتاگون مجدداً پرداخت هزینه‌های پیمانکاران نظامی را که قبلاً پرداخت کرده بود آغاز کرد، چه آنها درصدد فروش سخت افزارهای نظامی ایالات متحده در نمایشگاههای نجاری در اکناف جهان برآمدند.

کوشش نافرجام دولت بوش که طرح هواپیمای وی ۲۲ - اوس پری - هواپیمای حمل و نقل عمود پرواز را بدور افکند که توسط تفنگداران دریائی سفارش داد شد ولی مورد مخالفت مقامات سطح بالای پنتاگون و بعنوان چیزی - غیر لازم و بسیار گران قیمت - قرار گرفت، نشان میدهد که چگونه مثلث آهنین در درون روند سیاست دفاعی، سیستمهای تسلیحاتی را حتی با وجود مخالفت شدید محفوظ می‌دارد. این معنا اشاره به پیوندی دارد که پیمانکاران دفاعی و گروههای ذینفع (بخش خصوصی)، بوروکراتهای امور دفاعی (قوه اجرائیه)، و اعضای کنگره (قوه مقننه) را با هم به یک واحد منفرد مرتبط می‌سازد که شکست آن بیش از حد دشوار است. در مورد اوس پری، یک ضلع مثلث لرزان بود - بوروکراتهای امور دفاعی در سطح بالا ولی آنها مواجه با مخالفت مصممانه در ضلع دیگر مثلث همچنین مخالفت از درون پنتاگون شدند.

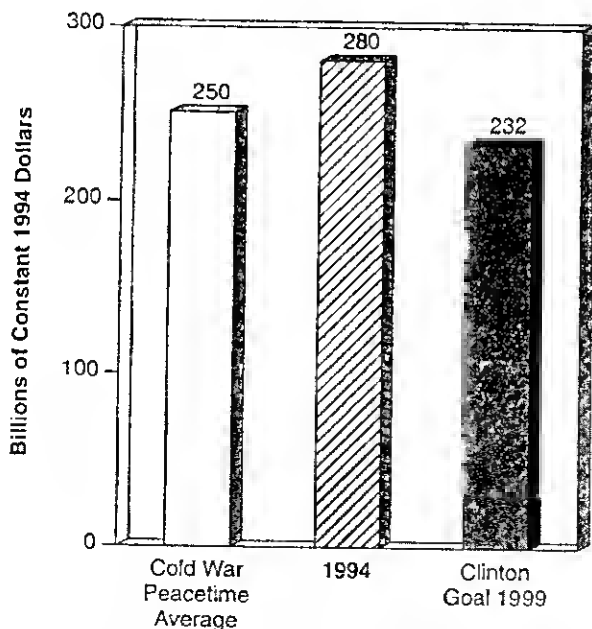
نماینده‌ی ضلع گروه ذینفع را شرکت‌های هوانوردی بعهدہ داشتند (به رهبری بوئینگ) و اتحادیه‌ها (به رهبری کارگران متحد خودروسازی) که هواپیما را تولید می‌کردند. آنها یک شبکه ملی از کارگران و شرکتهای تولید کننده را بسیج کردند با ایجاد یک خط تلفن فوری رایگان به کنگره، و "روز ملی فردانی از تیلت روترو" را با یک پرواز نمایی در واشنگتن بسر آوردند. آن اعضای کنگره که در حوزه هایشان شغل و پول از دست می‌رفت به داخل هواپیما برده شدند. چندین عضو شروع به برپائی جلسات هفتگی استراتژی بالایی‌ست‌ها کردند، و یک نماینده، میهمانی کوکنلی برگزار کرد که قریب دویست نفر لابی کننده و مقامات صنعت را بخود جلب کرد، دسته‌چک‌های بانک نیز حاضر بود. کمیته اقدام سیاسی امور دفاعی PACs وعده داد که کمک به اعضای اصلی کمیته‌های کنگره را که ۲ میلیون دلار در سال قبل دریافت داشته بودند افزایش دهد. و ضلع بوروکراتیک مثلث، که در داخل پنتاگون کار میکرد، هیات تفنگداران دریائی بود، که خواهان برنامه بود (بنت ۲۹۲، ۱۹۹۴)

اوس پری احیا شد - کمک بدان نا حدودی بخاطر حمایتی میسر شد که در مبارزات ریاست جمهوری ابراز شد. از اینرو، زمانی که بیل کلینتون سوگند برای ورود به کاخ سفید یاد کرد، بلامانع بودن طرح تصویب شد.

سیاستمداران همه ایالات بنظر میرسد که اشتغال فکری قبلی دارند به اینکه مصارف نظامی را در حدی بالا بدلائل سیاسی و اقتصادی حفظ کنند. با بستن پایگاههای نظامی و خطوط تولید تسلیحاتی، بشدت مبارزه شد. توجیهات جدیدی برای مصارف نظامی در داخل و

خارج با علاقمندی و اشتیاق جستجو می شد. علاوه بر آن، علیرغم پایان جنگ سرد و شکست کمونیسم، دمکراتها هنوز بنظر می رسد که نگران آن بودند که مبادا متهم شوند که "در مورد دفاع ضعیف عمل می کنند" ("رئیس جمهور کلینتون و ارتش" مونیتور دفاعی ۲۲ شماره ۲ [۱۹۹۳]: ۲)

کلینتون یکسال بعد این واقعیت را تایید کرد. در دومین سخنرانی وضع اتحادیه State the union وی در مقابل هلهله و تحسین بسیار اعلام کرد که ما نباید بودجه دفاعی را بیشتر کاهش دهیم. این تعهد در پی "بررسی همه جانبه" پنتاگون بود که، بهر حال، بنظر رسید که برخی "لوازم و احتیاجات" را "ابداع" کرده است تا "ساختارها و نیروهای" را که داریم توجیه نماید بمنظور مقابله با جهانی که پیش روی داریم" (بوروسیچ ۱۹۹۴-۱۹۹۳). مصارف مورد نظر درست زیر حدی که بوش می خواست یعنی در ۱/۳ تریلیون باقی ماند. این امر بودجه را در سطح جنگ سرد نگاه داشت (بجز سالهای جنگ کره و ویتنام، نگاه کنید به نمودار ۱-۹). علاوه بر آن علیرغم ادعای وزیر دفاع ویلیام پری که بودجه جاری "بقایایی از جنگ سرد نیست"، بسیاری از سیستم های تسلیحاتی بحث انگیز پیشین باقی ماندند (نگاه کنید به چکیده ۱-۹). و مدیریت برنامه وسیع و عظیم پنتاگون همراه با سوء مدیریت همیشگی آن بنظر رسید که بخاطر مصارف جدید ادامه خواهد یافت قبل از اینکه صرفه جوییهای جدید بتواند تحقق یابد. همانطور که پری به کنگره که مراقب هزینه ها است در زمان استماع نامزدیش گفت، "شیوه های مالی، سیستم های تحلیل اطلاعات مالی ما، تحلیل های مالی ما کهنه و قدیمی هستند و ناکافی برای انجام وظیفه: این [محتاج] سرمایه گذاری عظیمی است که از این چاله بیرون آئیم. از لحاظ صرفه جویی موردنظر آتی، من اطمینان دارم که حاصل می شود، ولی ما در نظر داریم که مقدم بر همه، به سرمایه گذاری در سیستم های جدیدی دست بزنیم، قبل از اینکه امید به نیل به این صرفه جوئیها داشته باشیم."



نمودار ۹-۱ مصارف نظامی ایالات متحده، ۱۹۹۹-۱۹۴۸ (دلار ثابت)

یادآوری: بر اساس اطلاعات وزارت دفاع ۱۹۴۸-۱۹۸۹ میانگین ایام صلح جنگ سرد بجز سالهای جنگ

کره و ویتنام

منبع: مصارف ۱۹۹۵ نظامی: داستان واقعی. مونیتور دفاعی ۲۳ شماره ۵ [۱۹۹۴] به ۳

تئوری مجموعه نظامی - صنعتی نمی‌تواند ماجرای بودجه دفاعی کلینتون (و بوش) را کاملاً توضیح دهد، ولی ناسازگار با هیچیک نیست. در این چهارچوب توصیف میلز از "دار و دسته نظامی واشنگتن" بعنوان یک ائتلاف بیشتر طبیعی میان منافع متفاوت تا یک توطئه، آشکار کننده است. توجه کنونی شعار این مشارکت بر "شغل" بیشتر از "منفعت" آن فکر را بی اعتبار نمی‌سازد. در واقع، یک منتقد دولت کلینتون توصیف کرد که موضع دولت در عبارات رئیس‌جمهور آیزنهاور به سهولت مشخص می‌باشد: "محاسبات سیاسی که از بودجه نظامی حمایت می‌کند بروشنی خواسته دولت است که درگیر نبرد با نظامیان یونیفرم‌پوش و متحدان کنگره‌ای و صنعتی شان نشود" (بوروسچ ۱۹۹۴-۱۹۹۳).

## چکیده ۹-۱

## پول بیشتر برای تسلیحات جنگ سرد

| سال شروع<br>سیستم تسلیحاتی              | ۱۹۹۴ سطح تامین<br>پول بلیون دلار | ۱۹۹۵ درخواست<br>بودجه بلیون<br>دلار |
|---|----------------------------------|-------------------------------------|
| هلی کوپتر آپاچی آج-۶۴                   | *۱۹۹۱                            | ۰/۳                                 |
| دفاع بالستیک موشکی                      | ۱۹۷۶                             | ۳/۳                                 |
| هواپیمای حمل و نقل گلوب ماستر III سی-۱۷ | ۱۹۸۱                             | ۳/۰                                 |
| هواپیمای شناسایی ای-۸ آج استارز         | ۱۹۸۳                             | ۰/۸                                 |
| جنگنده اف-۲۲                            | ۱۹۸۲                             | ۲/۵                                 |
| جنگنده بمب افکن هورنت اف/آ-۱۸           | +۱۹۹۰                            | ۱/۳                                 |
| جنگنده های جاست                         | **۱۹۹۴                           | ۰/۲                                 |
| ماهواره مخابراتی میل استار              | ۱۹۸۳                             | ۰/۶                                 |
| زیر دریائی مهاجم جدید                   | ۱۹۹۲                             | ۰/۵                                 |
| ناو هسته ای هواپیما بر                  | ++۱۹۹۳                           | ۲/۵                                 |
| هلی کوپتر کومانچی اسکات راه - ۶۶        | ۱۹۸۴                             | ۰/۵                                 |
| موشک هسته ای ترادنت II                  | ۱۹۷۹                             | ۰/۷                                 |
| هواپیمای چرخان اوس بری وی - ۲۲          | ۱۹۸۳                             | ۰/۵                                 |
| مجموع                                   | ۱۳/۷                             | ۱۶/۷                                |

x برنامه اصلی آپاچی در ۱۹۷۳ آغاز شد.

+ برنامه اصلی هورنت در ۱۹۷۵ آغاز گردید.

xx این برنامه در تعقیب برنامه های هواپیماهای لتو شده است مانند ام. آر. اف، آ اف ایبکس و آ-۱۲.

++ نخستین نوع این ناو ۵۴ هسته ای هواپیما بر در ۱۹۶۷ آغاز گردید.

منبع: "مصارف نظامی ۱۹۹۵: داستان واقعی"، مونیتور دفاعی ۲۳، شماره ۵، [۱۹۹۴]: ۲.

## آیا گروه‌های ویژه ذینفع سیاست خارجی را کنترل می‌کنند؟

تزنخبگان قدرتمند و تئوری مربوط به یک مجموعه با نفوذ نظامی - صنعتی، اصول تئوریک دموکراسی لیبرال را به مبارزه می‌طلبند. اگر در عمل یک طبقه نخبه در واقع حکومت می‌کند، و اگر کردارش مورد حمایت یک مجموعه نظامی - صنعتی بسیار قدرتمند و حکومت‌های فرعی مثلث‌های آهنین است، دیگر، تنظیم سیاست "دمکراتیک" یک اسطوره سیاسی است. سیاست‌گذاری خارجی تحت چنین شرایطی کمتر نموداری بطور کلی از ارزشها و ترجیحات مردم آمریکا است تا اینکه جلوه‌ای از انگیزه‌ها و منافع معدودی ممتاز.

برعکس این نتیجه‌گیری، دیدگاهی ثانوی نیز هست - که مردم آمریکا با سازمان دادن خودشان در گروه‌ها به منظور جلب نظر حکومت به ارزشها و منافع مشترکشان بر سیاست نفوذ می‌گذارند. این اساس کثرت‌گرایی در سیاست آمریکاست، که توجه را جلب می‌کند به نقشی که گروه‌ها، انجمن‌ها و سازمان‌ها در زندگی سیاسی ایفا می‌نمایند. این همچنین اساس مدل کثرت‌گرایانه سیاست‌گذاری عمومی است، که مقصودش توضیح آنست که چگونه ارزشهای لیبرال و نهادهای دموکراتیک حفظ می‌شوند گرچه دموکراسی در خالص‌ترین شکل خود (مشارکت مستقیم) نمی‌باشد.

طرفداران مدل کثرت‌گرایانه قبول دارند که خواسته‌های یک حکومت مدرن و پیچیده با منافع و دشواریهای جهانی ضرورتاً قدرت را در دست معدودی متمرکز می‌سازد. شهروندان نمی‌توانند و نمی‌خواهند مستقیماً در سیاست‌گذاری عمومی شرکت نمایند. معذک، از جباریت بالقوه نخبگان جلوگیری می‌شود و دموکراسی حفظ می‌گردد به سبب اینکه نمایندگی منافع متعدد توسط رهبرانی انجام می‌گیرد که خودشان در رقابت با یکدیگر هستند. بنابراین اولویت‌های عمومی امکان ابراز می‌یابند از طریق چانه زنی میان نخبگان گروه ذینفع که عموم مردم را در نظر می‌گیرند - نه بخاطر اینکه آنها صادقانه درباره رفاه عموم نگران می‌باشند (آنطور که تئوری نخبگان معتقد است) بلکه بخاطر اینکه عموم توده بر آنها اعمال فشار می‌کند از طریق انجمن‌های داوطلب که معرفشان هستند. از این منظر گروه‌های ذینفع باید مورد تحسین قرار گیرند، نه نفرین. در واقع، آنها عنصری محوری در توصیف ایالات متحده بعنوان یک نظام جامعه مسلط سیاسی می‌باشند.

نظام نظارت و موازنه که منظور بنیانگذاران کشور بود برای شهروندان طرق متعدد دسترسی به تصمیم‌گیرندگان را مقرر می‌دارد، و گروه‌های ذینفع وسایل این دسترسی را فراهم می‌آورند. از این‌روی گروه‌های ذینفع کمک به حفظ حقوق شهروندان در برابر سوء استفاده از قدرت بوسیله هر ذینفعی می‌کند، بالاترین ترس در ذهن واضعان قانون اساسی بخصوص امکان

این بود که یک ذینفع کنترل ابزارهای حکومت کردن را در دست بگیرد. رقابت میان مراکز خنثی کننده قدرت چنین مکانیسمی است. حتی مثلث آهنین از این دیدگاه نباید مایه نگرانی باشد چون آنها وسیله پیوند دادن شهروندان با شاخه های گوناگون حکومت هستند که در غیر اینصورت بخاطر تفکیک قوای قانون اساسی متفرق بودند.

رقابت گروههای ذینفع در خدمت مصلحت عمومی در سیاست گذاری است بهمان نحوی که آدام اسمیت نظریه پردازی کرد که دست نامرئی بازار در زمینه اقتصادی خدمت می کند، و با تعقیب منافع خصوصی، موثر در رفاه عمومی می شود. حاصل امر رقابت گروههای ذینفع، حکومت برای مردم است اگر نه ضرورتا از آنها با بوسيله آنها باشد.

### انواع گروههای ذینفع

آنقدر منافع سازمان یافته در جامعه آمریکا فراگیر است که غالباً ایالات متحده را بعنوان "جامعه گروه ذینفع" تصویر می نمایند. شواهد زیر موید این توصیف است.

در ۱۹۸۶ سرویس درآمد داخلی، ۹۲۹۴۱۵ سازمان معاف از مالیات را فهرست کرد - افزایشی تقریباً ۴۳۰۰۰ تا در یک سال. در میان آن ازدحام، ناظری در بالای دروازه کاخ سفید، می تواند بیش از ۱۹۰۰۰ سازمان را بشمارد که، در زمینه ملی، تشکیل یافته اند که تا حدودی نظراتشان را بر شعب اجرایی و قانونگذاری فدرال بقبولانند. این یعنی دو برابر تعدادی که در ۱۹۷۰ وجود داشت، سازمانها جدید با آهنگ ۱۰۰۰ تا در سال تشکیل می شوند. این گروهها از طریق ۱۱۰۰۰ نماینده در واشنگتن اقدام می کنند - که مشتری همیشگی و منظم همسایگی کاخ سفید می باشند. (پیترسون ۱۹۸۸، ۱۵).

هزاران سازمانی که آمریکائیان به آن می پیوندند و حمایت می کنند تا اغراض و اهدافشان را پیش برند از لحاظ اندازه، گستردگی متنوعی دارد از گروههای بزرگ، پر قدرت که معرف نسبتاً حوزه های انتخابیه گوناگون هستند، مانند انجمن آمریکائی افراد بازنشسته (AARP)<sup>۱</sup>، بزرگترین گروه ذینفع در کشور، با ۳۲ میلیون عضو، تا کوچکنها، گروههای همگون تر که حول تقریباً اموری خاص سازمان یافته اند، مانند کلوپ سی پرا<sup>۲</sup> (۶۵۰۰۰ عضو). اغلب اینها در درجه اول نگران و علاقمند به امور اقتصادی هستند و درصد ارتقا سباسبهائی هستند که بسود منافع ویژه اعضایشان باشد. AFLCID نمونه ای است در حوزه کارگری سازمان یافته، همانطور که دفتر کشاورزی آمریکا در زمینه کشاورزی هست. گروههای غیر اقتصادی بخش کوچکنتری هستند که دارای سه نوع مشخص می باشند: گروههای ذینفع عمومی، گروههای تک موضوعی و گروههای ایدئولوژیک (پاترسون ۱۹۹۴).

<sup>۱</sup> American Association of Retired Persons

<sup>۲</sup> Sierra Club

**گروه‌های ذینفع عمومی** متفاوت از گروه‌های ذینفع اقتصادی بوده و در صد نمایندگی منافع جامعه بعنوان یک کل بوده و برای تحقق منافع اغلب کمتر محسوس، می‌کوشند. شهروند عمومی رالف نادر شاید یکی از مشهورترین گروه‌های ذینفع عمومی باشد، ولی سایر مثالهای برجسته گروه‌های جدید عبارتند از انگیزه مشترک و جامعه رای دهندگان زن، **گروه‌های تک موضوعی** در صدد اعمال نفوذ سیاسی در حوزه‌های معینی هستند، مانند محیط زیست (نگرانی ویژه کلپ سی‌یو همانطور که در بحث بر سر تاثیر زیست محیطی نفتا مشخص گردید)، انجمن آمریکائی سازمان ملل متحد، که مدام مراقب و در صدد اعمال نفوذ بر سیاست ایالات متحده نسبت به ملل متحد می‌باشد، نمونه‌ای در قلمرو سیاست خارجی است. گروه‌های متعدد ذینفع قومی با علانق ویژه سیاست خارجی که ما با تفصیل بیشتر بعداً به آن خواهیم پرداخت، بطور خاص بعنوان گروه‌های یک موضوعی محسوب میگردند. **گروه‌های ایدئولوژیک** از سوی دیگر علاقمند به طیفی وسیع از سیاست‌ها هستند اما از یک دیدگاه فلسفی مخصوص، آمریکائیان برای اقدام دموکراتیک و انجمن محافظه کار، برای مثال، عموماً به ترتیب مواضع لیبرال و محافظه کار را در سیاست خارجی و سایر عرصه‌های سیاسی حمایت می‌نمایند.

در تعریفی وسیع، سه نوع دیگر از بازیگران را باید بعنوان گروه‌های ذینفع بحساب آورد. نخست، حکومت‌های خارجی لابی‌کنندگان را استخدام می‌کنند در تلاش جهت اعمال نفوذ بر تصمیمات سیاست‌گذاران خارجی آمریکا و اعضای کنگره در اموری که برایشان مهم است. بموجب قانون، نمایندگان غیر دیپلماتیک سایر کشورها باید بعنوان لابی‌کنندگان ثبت شوند، حدوداً یک هزار کارگزار ثبت شده منافع کشورهای خارجی را نمایندگی می‌کنند (اشلوزمان و تی‌یرنی<sup>۱</sup>، ۱۹۸۶، ۵۴). ژاپن بخصوص در پیشبرد منافعش و دفاع در برابر حملات بر سیاستهای تجارتی اش فعال بوده است. علاوه بر استخدام لابی‌کنندگان، از انجمنهای فکری گوناگون و نهادهای آکادمیک حمایت کرده است. در ۱۹۸۸ و ۱۹۸۹ کارگزاریهای حکومت ژاپن، شرکتها، و بنیادها ۴۰۰ میلیون دلار در "کوشش برای جلب (قلب و ذهن) آمریکائی"، و خیلی بیشتر از هر کشور خارجی دیگر صرف کردند (جودیس، ۱۹۹۰، ۲۰ همچنین نگاه کنید به جوات، ۱۹۹۰). دوم، وزارتخانه و ادارات ایالات متحده بیشتر شبیه گروه‌های ذینفع عمل می‌کنند. آنها برداشت مربوط بخودشان را از سیاست مناسب داشته و برای تضمین اینکه نظرانشان در حلقه‌های تصمیم‌گیری منعکس گردد، اقدام می‌نمایند. مثلاً پنتاگون از لحاظ تاریخی صدها "مأمور رابط با کنگره" را استخدام کرده است (البته با استفاده از دلارهای مالیات دهندگان) که

<sup>۱</sup> Schlozman & Tierney



وظیفه‌شان اینست که قوانینی مطلوب نظر پنتاگون تصویب شود. همانطور که در فصل ۱۳ نشان خواهیم داد، اندازه و پیچیدگی حکومت آمریکا، نقش لابی کردن کارگزاریه‌های بوروکراتیک را توسعه داده، بنحوی که فعالیتهایشان اغلب دور از دید عمومی صورت می‌گیرد. مثلث آهنین فقط محدود به امور دفاعی نیست بلکه به گستردگی در سایر زمینه‌های سیاسی نیز حضور دارد. غالباً "شبکه‌های موضوع"<sup>۱</sup> خوانده می‌شوند تا مثلث آهنین، آنها مرکب از مقامات حکومتی، لابی کنندگان، و کارشناسان سیاسی می‌باشند که منافع مشترک و تخصصشان در یک "موضوع" بخصوص آنها را گرد هم می‌آورد.

وسوم، هم حکومت‌های ایالتی و هم حکومت‌های محلی سیاست‌های اقتصادی خارجی خود را اعمال می‌کنند. و فعالیت‌هایشان (غالباً در رقابت با یکدیگر)، بخصوص در مساعدت و جلب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی، مشابه اقدامات گروه‌های ذینفع است (نگاه کنید به گلدس بورو ۱۹۹۳، کلاپن ۱۹۸۳، و تولچین و تولچن<sup>۲</sup> ۱۹۸۸).

### گروه‌های ذینفع و سیاست خارجی

هر چقدر تفسیر کثرت گرایان نسبت به تئوری دموکراتیک اطمینان دهنده باشد، در عرصه سیاست خارجی، جاییکه مسائل مورد نظر غالباً فنی و دور از زندگانی روزمره آمریکائیان است، حضور منافع سازمان یافته، تصور غلبه سیاسی توسط منتفعین را مطرح می‌سازد. چون فعالیتهای گروه‌های ذینفع همیشه آشکار نیست یا توسط مطبوعات مورد توجه قرار نمی‌گیرد، غالباً تصور می‌شود که گروه‌های ذینفع پنهانی در پشت صحنه کار می‌کنند تا سیاست‌هایی را به پیش ببرند که در خدمت منافعشان، نه اینکه بسود کشور باشد. در واقع، بسیاری از مردم قویاً معتقدند که سیاست خارجی بوسیله منافع ویژه تصمیم گرفته می‌شود، و اعتقاد آنان بوسیله چند گزینه شگفت تقویت می‌گردد. برای مثال، کمیته امور عمومی آمریکا اسرائیل (AIPAC)<sup>۳</sup> یکی از عناصر اصلی به اصطلاح "لابی یهودی" یا "اسرائیلی" با پنجاه و پنج هزار عضو، کارمندی بیش از یکصد نفر، و بودجه متجاوز از ۱۲ میلیون دلار (گروه<sup>۴</sup> ۱۹۹۱، ۸) - اغلب مظنون به کنترل کردن سیاست خاورمیانه ای آمریکاست (نگاه کنید به بارد ۱۹۹۴، تیونان<sup>۵</sup> ۱۹۸۷). شناسایی رسمی ایالات متحده از اسرائیل فقط یازده دقیقه بعد از آنکه

<sup>1</sup> Issue Network

<sup>2</sup> Goldborough, Kline, Tochlin

<sup>3</sup> American Israel Public Affairs Committee

<sup>4</sup> Grove

<sup>5</sup> Bard & Tivan

استقلالش را اعلام داشت، تصویب اصلاحیه جاکسون - واتیک توسط کنگره متضمن محروم داشتن اتحاد شوروی از منافع تجاری وعده داده شد. مشروط به تغییرات در سیاستهایش درباره مهاجرت جهودهای شوروی، و تامین ۱۲۲۵ دلار (در ۱۹۸۷) کمک نظامی ایالات متحده برای هر سرباز اسرائیلی (هاریز اکتبر ۱۹۸۷، ۱۵) به این برداشتهای شاید اغراق آمیز اعتبار می‌بخشد. آنقدر AIPAC قدرتمند است که بدگویانش ادعا می‌کنند که کمیته، اسرائیل را "ایالت پنجاه و یکم آمریکا" ساخته است.

گروههای ذینفع قومی - که از جمله معرف و نمایندگی آمریکائیان یهودی، عرب، یونانی، ایرلندی، و ارمنی تبارها و آنهانی با تبار باصلاح ملتهای اروپائی دربند (دولتهای کمونیستی در اروپای شرقی) می‌باشند، - برای مدتها نقشی فعال در جهت دادن به سیاست خارجی آمریکا ایفا کرده اند (قابل درک است در کشوری که از مهاجران تشکیل شده است). با این حال چارلز مک سی. مایتاس، که تا مدتها سناتور بوده است ابراز نگرانی کرده است که اثرات لابی کردن گروه قومی ممکن است بیشتر مضر باشد تا مفید:

سیاستهای قومی، که غالباً همراه با زیاده روی است، ثابت شده که مضر به منافع ملی می‌باشند... آنها هم خصوصتهای غیر لازم و هم تصوراتی از منفعت مشترک بوجود می‌آورند که یا اصلاً وجود ندارد و یا اندک است. آنها همچنین اثرات مضر داخلی دارند. چون همراه با شور و احساس قومی به اختلاف نظر درباره عدالت و درستی دامن می‌زنند، به بحث درباره تاثیر متقابل منفعت ملی با سیاستهای خاص مورد توجه گروههای قومی سازمان یافته می‌پردازند. سبب جنجال رنج آور و اتهامات متقابل تلخ می‌گردند. (مایتاس ۱۹۸۱، ۱۹۹۷).

گروههای ذینفع قومی نزد کنگره و دولت در مورد اموری که مورد علاقه و توجه فوری اعضایشان می‌باشند لابی می‌کنند. تجارت، عرصه سیاسی دیگری است که فعالیت قابل توجه گروه ذینفع را برانگیخته است - بار دیگر بخاطر اینکه منافع ملموس، مانند شغل، سود در معرض خطر است. کنگره معمولاً نقطه کانونی فعالیتهای سازمان یافته جهت تاثیر گذاشتن بر سیاست تجاری است. گروههای اقتصادی که از لحاظ تاریخی در این زمینه ذیمدخل بودند شامل سازمانهای چند منظوره معروفی می‌باشند چون اتاق تجارت و AFL-CIO، بهمان نسبت نیز گروههای ناهماهنگ تخصصی‌تر که تعدادشان در سالهای اخیر افزایش یافته است، که طیف گسترده‌ای دارد از انجمن گردوکاران کالیفرنیا گرفته تا کارگران متحد خودروسازی، از اتحادیه بین المللی سازندگان بستنی گرفته تا اتحادیه ملی کارگران بارانداز، و از شورای کارگران شکر آمریکا گرفته تا انجمن صنعت نیمه هادیها (نگاه کنید به بائر، پول، و دکستر ۱۹۷۲، دستلر ۱۹۹۵، دستلر و اودل ۱۹۸۷).

علیرغم حضور گروه‌های ذینفع قومی در همه جا و همه حال و آنهاییکه در سیاست تجاری فعالیت دارند، که تا حدودی زیادی از لحاظ اهمیت بیشتر داخلی هستند تا مرتبط به امور سیاست خارجی، گروه‌های ذینفع درگیر در سایر مسائل سیاست خارجی از لحاظ سابقه تاریخی اهمیتی در کوشش برای نفوذ گذاشتن بر سیاست خارجی آمریکا نداشته‌اند. (البته استثناهای قابل ذکر وجود دارند مانند لابی چین، که برای مدت دو دهه کوشید که مانع از شناسائی دیپلماتیک ایالات متحده از چین کمونیست شود.) مسائل سیاست دفاعی در سالهای اخیر بصورت یک استثنای مهم ظاهر شده است، همچنانکه در مورد سیاست ایالات متحده نسبت به آمریکای مرکزی در دوران دولت ریگان بود. در هر دو مورد گروه‌های ذینفع ویژه درصدد اعمال نفوذ سیاسی شدند با استفاده از تاکتیک‌هایی که معمولاً منتسب به فعالیت‌های گروه ذینفع داخلی است، شامل نامه نویسی به اعضای کنگره، شهادت دادن در برابر جلسات استماعیه کنگره، ملاقات با اعضای رسانه‌های جمعی، آگاهی کردن سوابق رای دادن نامزدان تصدی مقام، کار در فعالیتهای انتخاباتی، شرکت در اعتراضات و تظاهرات، و مانند اینها.

در طی مراحل اولیه تنش زدائی، برای مثال، تعدادی از گروه‌های لابی‌کننده خیلی معروف (مانند انجمن کنترل تسلیحات، مرکز اطلاعات دفاعی، شورای جهان قابل زندگی، کمیته سیاست سالم هسته ای، انجمن ملل متحد، و تلاش زنان برای صلح، در میان دیگران) از طرفداران فعال کوشش‌های ایالات متحده برای تخفیف تنش با اتحاد شوروی بودند. آنها در تقلاهایشان مورد مخالفت مجموعه تقریباً مهمی از گروه‌های سازمان یافته قرار گرفتند که از جمله عبارت بودند از AFL-CIO، لژیون آمریکائی، انستیتوی سرمایه‌گذاری آمریکا، شورای امنیت آمریکا، بنیاد هری تیچ، ائتلاف ملی اقدام سیاسی محافظه کار (NCPAC) که نه‌سریازان جنگ‌های خارجی و گروه‌های گوناگون ذینفع قومی (کاکس ۱۹۷۶). نهایتاً، کمیته درباره خطر موجود، به عنوان منتقد مخصوصاً مشهود و پر آوازه تنش زدائی و علی‌الخصوص معاهده سالت ۱۹۷۹ ۲ بظهور رسید، که بدون تردید نقشی مهم در ایجاد فضای سیاسی داخلی خصمانه نسبت به تصویب آن ایفا کرد (نگاه کنید به کالدول ۱۹۹۱، ساندروز ۱۹۸۳).

در مورد آمریکای مرکزی، دولت ریگان با طیف وسیعی از مخالفت‌های سازمان یافته مواجه شد، که در آن گروه‌های گوناگون مذهبی نقش برجسته را داشتند، ولی دولت همچنین از حمایت گروه‌های ضد ائتلاف برخوردار شد، که در یک زمان تعدادشان بیش از پنجاه بود (ارنسون و برنر ۱۹۹۳، ۲۰۲). بهر حال در حالت موازنه، بنظر می‌رسید که مخالفان دست بالا را داشتند. این امر مخصوصاً در کنگره مشهود بود جاییکه سیاست‌های دولت نسبت به نیکاراگوا هرگز محبوبیت نداشت، گواه این امر سازمان دادن تلاش‌های خود دولت در کاخ سفید و وزارت

خارج بود تا حمایت عمومی را برای سیاستهایش بوجود آورد. (نگاه کنید به پاری و کورن بلو<sup>۱</sup> ۱۹۸۸).

تصمیم دولت ریگان در توسل به "دیپلماسی عمومی" داخلی بخاطر سیاستهای آمریکای مرکزی اش تلویحا نشان می داد که گروههای ذینفع سازمان یافته در واقع توانایی تاثیر گذاشتن بر سیاست خارجی را دارند. با اعطای اعتبار بیشتری به این دیدگاه، ریگان شش هفته قبل از ترک ریاست جمهوری شکوه کرد که یک "مثالث آهنی" در یک "محلّه واشنگتن" مرکب از کنگره، رسانه های خبری، و گروههای ذینفع ویژه "در حال تلاش بودند تا بر کشور بر طبق منافع و امیال خود حکومت کنند تا نفع و خواسته ملت".

### تا چه اندازه گروههای ذینفع ویژه بانفوذترند؟

تلاش لابی‌های گروههای ذینفع تا چه اندازه، بخصوص در عرصه سیاست خارجی موثر می‌باشند؟ آیا درست است که گروههای ذینفع ویژه، که هم آشکارا و هم پشت صحنه مبادرت به اقدام جهت وارد کردن فشار بر حکومت برای برخی موضوعهای سیاسی می‌کنند، اساسا سیاست عمومی را کنترل می‌نمایند؟ آیا در نتیجه، منافع خصوصی بجای منافع ملی تامین می‌شود؟

نتیجه‌گیریهای زیر نتایج مطالعات مربوط به پیوند بین گروههای ذینفع داخلی و سیاست‌گذاری را با توجه خاص به تصمیمات سیاست خارجی خلاصه می‌کند:

- بعنوان یک قاعده کلی، گروههای ذینفع تاثیر بیشتری بر امور سیاسی داخلی اعمال می‌کنند تا بر امور سیاسی خارجی، زیرا الزامات امنیت ملی به نخبگان حکومت مصونیتی نسبی از فشارهای داخلی می‌دهد.

- فعالیت گروه ذینفع بصورت فشاری همیشه محسوس، گرچه محدود، بر سیاست‌گذاری عمل می‌کند. اما تاثیرش با توجه به هر موضوعی تغییر می‌کند، بطور اخص "موضوع هرچه کم اهمیت تر باشد، احتمال نفوذ گروه بیشتر است" (میل بارت ۱۹۶۷).

- مشابها، مواردی که گروههای ذینفع، زیاد با نفوذ باشند نادر است. نفوذهای گروه ذینفع هنگامی زیادتر است که فقط بخش کوچکی از جمعیت از آن متاثر گردد و موضوع در انتظار عمومی نباشد که مورد توجه رسانه های جمعی قرار گیرد. "یک لابی مانند گل شب است"، مدیر امور سیاست خارجی AIPACs زمانی خاطر نشان کرد. "که در تاریکی می شکوفد و در آفتاب می‌میرد" (گروه ۱۹۹۱).

<sup>1</sup> Parry & Kornbluh

- بحرانها سبب برانگیختن منفعت می‌شوند: چون سطح بحران افزایش می‌یابد، منافع گروههای بیشتری ممکن است در معرض خطر قرار گیرند و این گروهها محتمل است که بکوشند تا نفوذ بیشتری اعمال کنند. ولی "چون سطح بحران بیشتر افزایش یابد، و بخصوص چون زمان تصمیم کوتاه شود، بطور نسبی فرصت اندکی برای منافع گروه هست که مورد توجه واقع گردد و رئیس جمهور قدرت عظیمی دارد برای شکل دادن به افکار عمومی، و چالش موثر اندکی از سوی گروههای ذینفع وارد می‌شود" (میل بارت ۱۹۶۷).
- نفوذ بین حکومت و گروههای ذینفع متقابل به مثل است. بهر حال، مقامات حکومتی احتمال بیشتری دارد که گروههای ذینفع را تحت تاثیر قرار دهند تا طرف دیگر بتواند بر خط مشی حکومت تاثیر بگذارد.
- توانائی گروههای ذینفع به تاثیر گذاشتن بر افکار عمومی درباره امور خارجی محدود است. تلاش بسیاری از گروههای ذینفع در جهت تاثیر بر افکار عمومی است تا بر خود سیاست، ولی طرز تفکرات توده بندرت مستعد آنست که با تلاشهای گروههای ذینفع تغییر یابد.
- گروههایی با یک نفع واحد تاثیر بیشتری دارند تا سازمانهای بزرگ ملی و چند منظوره، ولی نفوذ گروههای اولی عمدتاً محدود به منافع سیاسی خاص می‌باشد.
- گروههای ذینفع برخی اوقات درصدد آنند که حکومت دست به اقدامی نزنند و خواهان حفظ وضع موجودند، چنین تلاشهایی معمولاً بیشتر توفیق آمیز است از تلاشهایی که می‌خواهد تغییری سیاسی بوجود آورد. بدین دلیل گروههای ذینفع را عموماً بعنوان عاملان ثبات سیاسی بحساب می‌آورند.
- تاثیرات گروه ذینفع در سالهای انتخابات رو به توسعه دارد، و قتیکه نامزدهای پست مورد نظر بیشترین آمادگی را برای پذیرش کانالهای باز ارتباطی دارند و اینکه به گروههای ذینفع امکان دسترسی بدهند.
- گروههای ذینفع از طریق کنگره به موثرترین وجه اعمال قدرت بر سیاست می‌نمایند، بهمین ترتیب، وقتی علاقه کنگره نسبت به یک امر سیاست خارجی بالا می‌گیرد فعالیت گروه ذینفع افزایش می‌یابد.
- توانائی یک گروه ذینفع به اعمال نفوذ بر سیاست خارجی در آن موقعیتهائی افزایش می‌یابد (مانند امنیت ملی) که "نمادهائی"<sup>۱</sup> را بتوان ایجاد کرد که غیر محتمل است مورد مخالفت سایر گروهها با داشتن منافع عادی در آن نماد قرار گیرد.

<sup>۱</sup> Symbols

• گروه‌های ذینفع بیشترین نفوذشان را بر موضوعات غیر امنیتی اعمال می‌کنند که توجه وافر به ملاحظات اقتصادی را طی مدتی طولانی ایجاب می‌نماید.

خصوصیات فوق‌الذکر از تلاشهای گروه ذینفع برای تاثیر گذاری بر سیاست خارجی مشخص می‌کند که صرف حضور چنین گروه‌هائی، و این حقیقت که آنها قصد ترغیب دارند، نفوذ و رخنه شان را در روند تنظیم سیاسی تضمین نمی‌نماید. گروه‌های ذینفع ممکن است در برخی موضوعات خاص موثر باشند. بهر حال، غالباً روند سیاست‌گذاری خارجی بطور نسبی مصون از فشار مستقیم توسط گروه‌های ذینفع است. یک دلیل مهم اینست که، در داخل حوزه سیاست‌گذاری، نفوذهای گروه ذینفع اغلب یکدیگر را خنثی می‌کنند.

### گروه‌های ذینفع و سیاست تعیین خط مشی

فرض تئوری کثرت‌گرایی دموکراتیک بر اینست که خیر عمومی وقتی حاصل می‌گردد که هر گروه، در اجتماعی از سازمانها با علائق گوناگون در پی بحداکثر رسانیدن منفعت خودش باشد. توانائی هر یک از گروه‌ها به اعمال نفوذی غیر متناسب، با تمایل قدرتهای خنثی‌کننده، به تحقق و تنظیم موضوع خاصی تهاثر می‌شود. چون گروهی ایجاد و قدرت بگیرد، دیگران ناگهان ظاهر می‌شوند تا تعادل را برقرار کنند. وقتی که یک گروه شدیداً در جستجوی پیش بردن سیاست به یک جهت است، یکی دیگر (یا ائتلافی از دیگران که به تصور تهدید منافعشان بپا خاسته‌اند) تحریک خواهد شد که آن سیاست را بجهت مخالف براند.

تصویری تاریخی از این روندهای خنثی‌کننده در انقلاب صنعتی ظاهر گردید، هنگامیکه تهدید شرکتهای بزرگ در کنترل جامعه آمریکا با ظهور اتحادیه‌های کارگری بزرگ متوازن گردید. زمانی که نفوذ کارگران بزرگ می‌رفت تا تهدیدی نامتناسب باشد، حکومت بزرگ، تعادل را برقرار نمود. اشکال جدیدتری از نمونه برقراری توازن، از جمله کوشش کمیته خطر موجود و متحدانش برای شکست معاهده سالت ۲، در پاسخ به ظهور زودتر لابی‌کنندگان طرفدار تنش‌زدائی در دهه بود، و مخالفت با نفتا توسط طرفداران محیط زیست و اتحادیه‌های کارگران بالا گرفت که نگران تاثیر موافقتنامه تجاری بر محیط زیست و مشاغل بودند. مشابه، توفیق لابی اسرائیل منجر به ایجاد انجمن ملی اعراب - آمریکائیان شد، که الگو گرفت از AIPAC، که غرضش استفاده از روند سیاسی آمریکا برای ارتقا یک سیاست خاورمیانه‌ای "متعادلتر" ایالات متحده است.

حضور نیروهای متعادل‌کننده نه فقط تاثیر گروه‌های ذینفع خاص را کاهش می‌دهد، بلکه همچنین بمعنای آنست که تصمیمات معدودی، نهائی می‌شوند. هیچ طرفی نمی‌تواند

مدعی پیروزی نهائی بشود، چون هر تصمیمی که سیاست را از یک جهت ببرد، فقط زمینه را آماده می کنند برای دور بعدی مبارزه. اغلب بازندگان امروز برندگان فردا خواهند بود. مثلا در نظر بگیرید، تصمیم رئیس جمهور کارتر به عدم بکار گرفتن بمب افکن بی-۱، که وی آن را به عنوان "یکی از مشکلترین تصمیماتی که من از زمانی در تصدی ریاست جمهوری گرفته‌ام" مشخص کرد. مخالفان بمب افکن شامل روحانیان و عامیان نگران و کمیته آمریکائی دوستان نظامی، اتحادیه ملی مالیات دهندگان، فدراسیون دانشمندان آمریکا، اتحادیه بین المللی زنان برای صلح و آزادی، و انگیزه مشترک بودند. طرفداران عبارت بودند از پیمانکاران اصلی تسلیحات و پیمانکاران فرعی، کارمندانشان، و اداره نیروی هوائی (کاتز ۱۹۸۸، اورنستاین والد ۱۹۷۸). ائتلاف اخیر "نبرد" را در ۱۹۷۷ باخت ولی "جنگ" را چهار سال بعد برد. راک ول اینترنشنال هواپیمای نمونه را عملیاتی نگاه داشت، و رونالد ریگان تصمیم گرفت یکصد فروند از هواپیمای پر هزینه و بحث انگیز را مدت کوتاهی بعد از انتخابش به خدمت گیرد.

حضور نیروهای برابر و خنثی کننده در تمامی عرصه ها حکایت از ناتوانی نسبی نفوذ گروه دینفع بر سیاست خارجی آمریکا دارد: گروههای دینفع روابطی متقاطع را با یکدیگر حفظ می کنند و عضویتی متداخل دارند. این روابط فشارهای متقاطع را در داخل و میان انبوهی از گروههایی که در صحنه سیاسی داخلی فعالیت دارند بوجود می آورد. تعدد و تنوع گروهها که برای نفوذ، تقلا می کنند مانع از غلبه و تفوق هر یک از آنها می شود. چانه زنی و رقابت مانع از کسب امتیاز یکی از گروهها بر دیگران می شود. فشارهای متضاد افراد را به جهت های مخالف یکدیگر می کشد، بدینوسیله قابلیت آنها را برای تمرکز بر مجموعه واحدی از منافع کاهش می دهد و میزان فشار نسبت به یک قضیه واحد، رو به نقصان می گذارد. از اینرو تقسیم قدرت در محیط تكثرگرای داخلی نمی گذارد که هر نفع سازمان یافته‌ای بر روند سیاست گذاری تسلط یابد.

جنبه مثبت این تصویر آنست که هیچ گروه دینفعی سیاست را در اختیار نمی گیرد. و این آرزو و قصد بنیانگزاران کشور بود. جنبه منفی آن "راه پندان" است. اصطلاحی که ظاهرا ناتوانائی کاخ سفید در کنترل جمهورخواهان و کنگره تحت کنترل دموکراتها در ایام دولتهای ریگان و بوش بمنظور همکاری با یکدیگر را توصیف می کند. اما آن همچنین سخن از سیاست گروه دینفع می گوید. موقعی که تعصب منافع یک گروه، توسط منافع گروه دیگر متوازن می شود، آیا هیچ چیزی می تواند حاصل گردد؟

اقتصاددان سیاسی منکرواولسون این معما و عواقبش را در دو کار کلاسیک، منطق اقدام/دسته جمعی (۱۹۶۵) و ظهور و افول ملتها (۱۹۸۲) مورد بررسی قرار داد. بخش معطوف

می‌شود بر تفوری خیر جمعی و مشکل "مفت سواری" که در فصل ۷ بحث کردیم. در خصوص گروه‌های ذینفع، اولسون معتقد است که سازمانهای کوچک و خصوصی (مانند انجمنهای تجارتي) اغلب مزیتی بر دیگران دارند چون آنها در پی افزایش منافعی می‌باشند، درحالیکه گروه‌های بزرگتر (مصرف کنندگان آمریکائی) سازمان نیافته هستند. افراد نیز شوق و دلیلی دارند برای مفت سواری بزیان گروه‌های ذینفع سازمان یافته، زیرا از فعالیت‌هایشان بهرمنده می‌شوند حتی اگر نخواهند که در هزینه‌هایشان سهیم باشند (مثلاً کارگرانی که عضو اتحادیه نیستند اغلب از منافعی که کارگران اتحادیه‌ای از طریق چانه زنی‌های دسته جمعی بدست می‌آورند برخوردار می‌شوند).

بر اساس منطق این استدلال‌ات، نویسنده/روزنامه نگار جوناتان راج (۱۹۹۴) اظهار می‌دارد که نتیجه *demosclerosis* است: حکومت دمکراتیک می‌تواند به حداقل چیز ارزشمند دست یابد، زیرا هر یک از منافع سازمان یافته در جامعه آمریکا در پی تصاحب سهمی از کلوجه شیرین حکومت (مالیاتها) است، حتی اگر این به معنای توزیع مجدد ثروت از یک بخش جامعه به بخش دیگر باشد. راج چنین خاطر نشان می‌کند "ما منافع ویژه را برآورده ساخته ایم و آنها ما هستند". همان اندازه که شرکت خرید سهام به مردم عادی دسترسی به تقریباً هر نوع از سرمایه مولد را ارائه می‌کند، همانطور نیز گروه‌های ذینفع به مردم عادی دسترسی تقریباً به هر نوع سرمایه مجدداً توزیع شده را پیشنهاد می‌نمایند. "پس توزیع مجدد کلید دموکراسی کله روسیس است. هر چه حکومت فعال تر بشود، بیشتر بپاخاستن گروه‌های ذینفع را موجب می‌گردد که هدفشان حمایت از منافع اعضا و کوشش در جهت افزایش آن می‌باشد. نهایتاً، "انباشتگی مداوم سوبسیدها و منافع، که استمرار و حفظ هر یک مورد دفاع گروه ذینفع حرفه‌ای است، حکومت را فاقد تحرک می‌سازد" (راج ۱۹۹۴، نگاه کنید همچنین به لووی ۱۹۷۹).

این نتیجه برای آنها که می‌خواهند حکومت را "کوچک سازند" و قدرت و منابع را از واشنگتن به سوی پایتخت‌های ایالات و جوامع محلی تغییر جهت دهند ایجاد مشکل می‌کند. سیاست‌گذاران اغلب درباره قدرت گروه‌های ذینفع شکوه می‌کنند و وعده می‌دهند که آنها را مهار نمایند. از اینرو بیل کلینتون موضوعی دیرینه را منعکس ساخت وقتی که در شب انتخابات اعلام داشت که "شاید مهمترین چیزی که ما در قلب سرزمین آرکانزاس درک می‌کنیم نیاز به این است که... نفوذ منافع ویژه را کاهش داده و نفوذ بیشتر را... به مردم برگردانیم." اما وعده تغییر و تحقق آن دو چیز وسیعاً متفاوت است. همانطور که کلینتون خودش نیز آنرا آموخت.



در پاسخ به بی‌قاعدگی و رسوائیهای گوناگون در تامین پول مبارزات انتخاباتی، کنگره در سالهای ۱۹۷۰ قانون اصلاح انتخابات را تصویب کرد تا کمکهای مالی افراد به نامزدهای انتخاباتی برای پستهای سیاسی را محدود نماید.

بنحوی غیر عمدی، اقدام کنگره مشکل را بدتر ساخت با تسهیل ایجاد کمیته‌های اقدام سیاسی (PACs) و قادر ساختن آنها به اینکه کمکهای داوطلبانه را جلب و گردآوری نمایند که میتواند بسوی نامزدهای خاص یا احزاب سیاسی هدایت گردد. تعداد PAC ها از پانصد در ۱۹۷۴ به بیش از پنج هزار تا سالهای ۱۹۹۰ صعود کرد، از آن میان دو پنجم وابسته به شرکتها بودند (پاترسون ۱۹۹۴، ۳۹۴). در ۱۹۸۸ PAC ها بیش از ۱۷۲ میلیون دلار به نامزدهای مشاغل فدرال کمک کردند.

بزرگترین کمک‌کننده، کمیته اقدام سیاسی امنیت ملی (NS PAC) بود که فعالیتهای سئوال برانگیز جمع آوری پولش سبب شد تا گروه انتخاباتی بوش حمایتش را رد کند. دو سال بعد PAC ها قریب ۱۵۰ میلیون دلار به نامزدهای کنگره کمک کردند. و در نخستین پانزده ماه دوره انتخابات ۱۹۹۴-۱۹۹۳ آنها ۷۰ میلیون دلار کمک نمودند. حمایت PAC ها از مبارزات انتخاباتی اینک آنقدر گسترده است که می‌توان آنها را "احزاب سیاسی جدید" خواند (دای و زیگلر ۱۹۹۰).

نقش PAC ها بویژه در حمایتشان از "راست جدید" در سالهای ۱۹۸۰ مشهود بود. PAC های دفاعی که توسط بزرگترین پیمانکاران دفاعی کشور حمایت می‌شوند و PAC های طرفدار اسرائیل معمولاً جزو بزرگترین کمک کنندگان می‌باشند. در مارس ۱۹۹۴، دقیقاً هشت ماه قبل از انتخابات نوامبر کنگره، برای مثال، فقط ده PAC پیمانکاران نظامی پنتاگون بیش از ۲ میلیون دلار به مبارزات انتخاباتی کنگره کمک کرده بودند. قاعدتا این پول بسوی اعضای متصدی کنگره می‌رود که در کمیته‌های دارای صلاحیت در خصوص منافع PAC ها خدمت می‌کنند، مانند کمیته نیروهای مسلح مجلس نمایندگان و سنا و کمیته‌های فرعی تخصیص بودجه دفاعی. در مورد PAC های طرفدار اسرائیل، که در سال ۱۹۸۴ به تنهایی ۴ میلیون دلار صرف کرد، "بالاترین تمرکز (کمکها در آن سال) در خصوص رقابت‌های مربوط به اعضای کمیته‌های سنا و مجلس نمایندگان با صلاحیت خاورمیانه‌ای و در مخالفت با پنج سناتوری که از فروش هواپیماهای آواکس به عربستان سعودی طرفداری کرده بودند [در ۱۹۸۱]" (اوسلندر ۱۹۸۶). سناتور چارلز پرسی از ایلینویز، رئیس کمیته روابط خارجی سنا، هدف تلاشهای PAC یهودیان بود و در انتخابات مجدد به پل سایمون، رقیب سرسخت طرفدار اسرائیلش باخت. همه یهودیان در آمریکا، از این ساحل تا آن ساحل، جمع شدند تا پرسی را

بیرون رانند، "دبیر اجرائی AIPACs، تام داین بعد از انتخابات ادعا کرد." و سیاستمداران آمریکائی... این پیام را دریافت داشتند.

PAC ها بوضوح الگوی تامین مالی مبارزه انتخاباتی را تغییر دادند، و آنها نظر منتقدان سیاست گروه ذینفع را تقویت کرده اند، که اظهار می دارند که برخی گروهها اهرم فشاری دارند بر روند سیاسی نسبت به دیگران. با وجود این، نیروی متعادل کننده ایستادگی می کند، هیچ گروه ذینفع خاصی تمامی گستره سیاست گذاری خارجی، شامل امنیت ملی و اقتصاد را در سلطه ندارد، و هیچ PAC خاص یا ائتلافی از PAC ها فرمانروای مطلق نیست. سیاست کماکان می رود که از طریق مصالحه میان منافع ویژه متضاد حاصل آید. از اینرو سیاست گذاری خارجی شبیه یک میهمانی خانگی درست کردن آب نبات است: هر گروهی می کوشد تا سیاست را بطرف خودش بکشد در حالیکه در مقابل کشش دیگران مقاومت می کند. نتیجه اینست که سیاست نمی تواند در جهتی قابل تشخیص حرکت کند. این تقلا راه حل‌های میانی و حفظ وضع موجود را تشویق می کند.

و فتنه تقریباً هر امری سازمان یافته است، جامعه به نقطه ای می رسد که تقریباً هیچ کاری نمی توان کرد. گروههای با نیروی محدود معمولاً آن را آسانتر می یابند که پیشنهاد کس دیگری را و تو کنند تا اینکه اصرار ورزند بر سیاست مثبت خودشان. وقتی چنین اتفاقی روی می دهد، سیاست منفی می شود، و گروهها ذینفع تبدیل به گروههای و تو میگردند. حتی در مواردیکه سیاستهای مثبت امکان پذیر است، هر پیشنهادی اساسی باید با هر گروه ذینفع مربوطه فیصله یابد. و هر چه تعداد گروههای سازمان یافته زیاده باشد، بیشتر آنها باید مورد مشورت قرار گیرند، تاخیرات ناشی از آن طولانی تر، و تبدیل هر فکر به عمل سخت تر صورت می گیرد. (لاریج ۱۹۷۴، ۶۱).

آیا شگفت آور نیست که در چنین شرایط مفروضی سیاست خارجی آمریکا حتی در میانه شرایط سریعاً متغیر بین المللی نمایانگر استمرار و نداوم است؟ موقعیکه منافع رقیب نزد دولت برای جلب محبت تلاش می ورزند، سیاست در برابر تغییر ایستادگی می کند. عجب اینکه، حتی مال اندیشی نخبه گرایان درباره سیاست گذاری این دیدگاه را تقویت می کند، زیرا که آنان نیز تفوق استمرار بر تغییر را در سیاست خارجی آمریکا مورد نظر دارند. نیروهای خنثی کننده، ممکن است کارآمد نباشند، ولی نتیجه معذک یکی است. منافع قدرتمند نظامی - صنعتی همراه با یک طبقه نخبه همگون سیاست گذاران، تداوم سیاست موجود را ارتقا می دهد، چون منافع به هم پیوسته شان بدرستی برای نیم قرن یا بیشتر ثابت مانده است. تجدید نظر کردن در سیاست خارجی بمعنای چالش نمودن منافع قدیمی و پایداری است که آن سیاست را حمایت می نمایند. چون بسیاری از آمریکائیان منتقد از مصارف نظامی بهره مند می شوند، ایالات متحده با سرعت مستمری آمادگی نظامی را دنبال می کند و امروز پنج تا شش

مرتبه بیشتر از سایر کشورها صرف امور نظامی مینماید. غیر قابل نفوذ بودن بودجه نظامی در برابر کاستن‌های شدید، حتی در مقابل ضرورت‌های بودجه‌ای و فقدان خطری مشهود و موجود، گواهی است بر نفوذ منافع قدرتمند و منافع مستحکم قدرتمند.

مدلهای نخبه‌گرایان و کثرت‌گرایان ممکن است ضرورتاً منتج به همان سیاست‌ها گردد، ولی آیا کدامیک تأثیر نیروهای اجتماعی بر روند سیاست خارجی را بهتر متجلی می‌سازد؟ اگرچه بی نتیجه، اما شواهد کلی تا حدودی مدل نخبه‌گرایان را ترجیح میدهد، با اعتبار بخشیدن به نظر ریچارد بارنت (۱۹۷۲) که سیاست خارجی آمریکا "قرقگاه نخبگان است... برای منفعت آن نخبگان ساخته شده است." ای. ای. شاتسنايدر در تحقیق کلاسیک، مردم شبه حاکم (۱۹۶۵)، می‌نویسد، "نقص در بهشت کثرت‌گرایان است که گر بهشتی با طرفداری از طبقه بالا سرود می‌خواند." در حقیقت، نخبه‌گرایان و کثرت‌گرایان هر دو منظور شان روندی است که وقتی موضوع سیاست‌گذاری خارجی پیش می‌آید، در آن مردم عادی اهمیت ناچیزی در تعیین مستقیم امور دارند.

### نقش رسانه‌های جمعی در روند افکار - منافع - سیاست

اگر کسی در موقعیتی باشد که بتواند قدرت افراد ممتاز در جامعه آمریکا را مورد چالش قرار دهد آن کس، عملاً رسانه‌های جمعی است. صنعت ارتباطات - چاپ، رادیو، و تلویزیون - دو نقش اساسی ایفا می‌کند. نخست، بر طرز تفکر عمومی، ممکن است تأثیر بگذارد (بعضی خواهند گفت که طرز فکر ایجاد کند) با اطلاعاتی که رسانه‌ها منتشر می‌سازند. دوم، رفتار خود سیاست‌گذاران احتمالاً تحت تأثیر قرار گیرد با اخباری که رسانه‌ها گزارش می‌کنند و با تصویری که از جهان منعکس می‌سازند. از هر یک از این دو منظر، رسانه‌های جمعی پیوند مهمی در رابطه علت و معلولی به شمار می‌رود که نیروهای اجتماعی را به روند سیاست خارجی مرتبط می‌سازد.

بسیاری از آمریکائیان ظاهراً عقیده دارند که رسانه‌ها، افکار عمومی را جهت می‌دهند. در واقع، بعضی ممکن است حتی بگویند که رسانه‌ها خود افکار عمومی هستند. مقامات حکومتی نیز بهمین ترتیب قدرت زیادی را به رسانه‌ها منتسب می‌نمایند. آنها ممکن است درست بگویند، همانطور که شواهد حاکی از آنست که سیاست‌گذاران قادرند که رسانه‌های جمعی را به تنظیم اولویتهای عمومی برای حمایت از سیاستهایشان مورد استفاده قرار دهند.

سیاست‌گذاران خودشان، بهرحال، نوعاً کمتر راجع به رسانه‌ها خوشبین هستند. دیدگاههایشان گستره‌ای از احترام و ترس تا نهایت تنفر را داشته است، به طوری که هر رئیس

جمهوری به این باور رسیده که دولتش قربانی رسانه‌ها شده است. جیمی کارتر آن احساس به این شکل منعکس کرد: "من همیشه از جانب دو گروه دچار سرخوردگی شده‌ام - ایرانیان و مطبوعات". نظر کارتر و دیدگاه سایر روسای جمهور شاید به بهترین وجهی در گفته معروف اوسکار وایلد تجلی یافته است که "رئیس جمهوری برای چهار سال زمامداری می‌کند ولی روزنامه نگاران برای همیشه فرمانداری می‌نمایند." از اینرو بسیاری، رسانه‌های جمعی را بعنوان رکن چهارم حکومت تلقی می‌نمایند، گاهی از آن بعنوان رکن چهارم یاد می‌کنند. بنابراین تصادفی نیست که رئیس‌ان جمهور به نحوی فعالانه به جلب محبت رسانه‌ها می‌پردازند و به آنها قدرت تثبیت یا شکست سیاسی حکومت را منتسب می‌کنند.

پژوهشهای گوناگون وسیع نشان میدهد که رسانه‌های جمعی تاثیری هم بر افکار عمومی و هم بر شکل‌گزینه‌های سیاسی تصمیم‌گیرندگان دارند. با وجود این هنوز، این تصور که رسانه‌ها بگونه‌ای قادر به "تعیین" سیاست خارجی یا حتی طرز تفکرات سیاست خارجی هستند مورد سؤال است. رابطه بین تاثیرات رسانه‌ها و سایر منابع اجتماعی رفتار سیاست خارجی پیچیده‌تر از آنست که این دیدگاه ساده پیشنهاد می‌کند. یک فرضیه قابل ترجیح اینست که رسانه‌های جمعی نقش واسطه را ایفا می‌کنند، کمک می‌کنند هم به شکل دادن به طرز تفکرات سیاست خارجی و هم به گزینه‌ها، ولی آنها را تعیین نمی‌کنند. بگذارید در وهله نخست، رابطه رسانه‌های جمعی و عموم مردم و سپس رابطه بین رسانه‌های جمعی و سیاست‌گذاران را بررسی کنیم.

### رسانه‌های جمعی و عموم

این فرض که رسانه‌های جمعی نفوذی غیر عادی در تعیین طرز تفکر عمومی دارند، اگرچه بدلیل دیگری، بلکه بخاطر اینکه آنها وسیله اولیه انتشار آگاهی هستند، و اینکه "آگاهی قدرت است"، وسوسه‌کننده می‌باشد. نهادهائی که برای آمریکائیان اطلاع سیاسی فراهم می‌آورند فراوان و مجهز می‌باشند. نود و هشت درصد تمامی خانواده‌های آمریکائی حداقل صاحب یک دستگاه تلویزیون هستند، و آنها بطور میانگین روزی هفت ساعت آن را تماشا می‌کنند. روزانه بیش از هزار و پانصد روزنامه در ایالات متحده منتشر می‌شود با مجموع تیراژ روزانه که متجاوز ۶۰ میلیون است. سه مجله خبری هفتگی نیز مدعی هستند که بیش از ۱۰ میلیون خواننده دارند. این تشکیلات فوق‌العاده، توانائی تعیین این را دارد که "چه چیزی خبر است." و رفتارها را بعنوان اقدامات مهم تعریف، و بدینوسیله آنها را به رویدادها تبدیل کند.

نقش تعیین دستور کار رسانه های جمعی بویژه مهم است (مک کومیس و شاو ۱۹۷۲). بیشتر اوقات اغلب مردم نسبت به مسائل خارجی یا سایر مسائل سیاست عمومی بی توجه می باشند و هنگامیکه به چنین اموری ابراز علاقه کرده یا در معرض آن قرار می گیرند، رسانه های جمعی به آنها می گویند که درباره چه باید توجه و دقت داشت - بنحوی دقیقتری باید گفت، "رسانه های جمعی ممکن است موفق نباشند در اینکه به مردم بگویند چگونه فکر کنید، ولی آنها بطور جالب توجهی موفقند در گفتن به مخاطبانشان که درباره چه فکر کنند" (کوهن ۱۹۶۳). با گفتن بما که درباره چه فکر کنید. بهر حال، رسانه ها همچنان نشانه هائی می دهند که چگونه فکر کنید، دقیقا بخاطر توانایی شان در تعیین اینکه درباره چه فکر کنید (آنتمان ۱۹۸۹). توانائی مقامات رسمی در "تعیین قالبی" که امور سیاسی بوسیله رسانه ها عرضه شوند بیشتر قابلیت رسانه ها را در شکل دادن به افکار و تفکرات افراد را تقویت می نماید. توانائی رسانه ها به تعیین دستور کار و نفوذ بر تفکر، به طرق دیگر، زیادتار است نزد کسانی که نه علاقمند هستند و نه در سیاست ورودی دارند، و از اینرو فاقد مهارت، و قابلیت سیاسی می باشند (آینگار<sup>۱</sup> و کیندر ۱۹۸۷، زالر ۱۹۹۲). چون بیشتر کسانی که عموم توده را تشکیل می دهند فاقد اطلاع قبلی هستند که بر اساس آن بتوانند درباره تحولات جدید در خارج، به طرز فکری دست یابند، رسانه ها تاثیری بالقوه قدرتمند در برداشتها و تصورات مردم راجع به حوادث اعمال می کنند، صرفا به این خاطر که اطلاعات عرضه شده، چیزی جدید است - و اغلب بشیوه ای احساساتی بمنظور ایجاد تاثیر بر اولویتهای "مناسب" عرضه می گردد. مثلا درک آمریکائیان از اتحاد شوروی همیشه محدود بود و از اینرو تصویر رسانه ها از میخائیل گورباچف و سیاستهای گلاسنوست و پرسترویکای وی بطور قابل توجهی درک از اتحاد شوروی و رهبرانش را در سالهای رو به افول امپراتوری شوروی، شکل بخشید (هنیگلی ۱۹۸۹).

فزون بر این، توجهی که رسانه ها به مسائل مختلف میدهد، ممکن است موثر در اهمیت نمادین آنها باشد. مثلا طی سال ۱۹۸۷، ایالات متحده بطور روزافزونی در جنگ خلیج فارس بین ایران و عراق درگیر شد. بهر حال، خبر مربوط به حمله هوائی اش به پایگاههای ایرانیان در منطقه خلیج فارس و انهدام یک هواپیمای خطوط هوائی داخلی توسط ناو وینسنس USS Vincennes در اکتبر آن سال، کم اهمیت جلوه داده شد بخاطر خبر دراماتیک سقوط بازار سهام وال استریت. در "ایام بی حادثه تر"، دوریس آ. گرابر<sup>۲</sup> (۱۹۹۳) خاطر نشان ساخت، رویدادهای خلیج فارس "باید مهمترین گزارشات می بوده بود".

<sup>۱</sup> Iyengar

<sup>۲</sup> Doris A. Graber

رسانه‌ها نه فقط تعیین دستور کار می‌کنند، آنها همچنین بعنوان مراقب و محافظ، با فیلتر کردن اخبار و شکل دادن به چگونگی گزارش، انجام وظیفه می‌نمایند<sup>(پنج)</sup>. نقش اخیرالذکر بخصوص در سیاست خارجی معلوم می‌گردد، چون فهرست پوشش خبری امور خارجی که به مردم آمریکا ارائه می‌گردد مشخصاً از منابع محدودی می‌آید. در میان آنها منابع اصلی، سه روزنامه معتبر خبررسانی هستند (نیویورک تایمز، واشنگتن پست، لوس آنجلس تایمز)، دو سرویس تلگرافی (آسوشیندپرس [Ap] و یونایتدپرس اینترنشنال [UPI] و چهار شبکه تلویزیونی ملی (ABC, CBS, CNN, NBC) فزون بر این، روزنامه‌هایی مانند نیویورک تایمز برای سایر نشریات نیز خبر تهیه می‌کنند که نوعاً پیرو رهبری این‌ها در طریق عرضه گزارشات خبری درباره امور خارجی به مخاطبان محلی هستند.

شعار نیویورک تایمز وعده "تمامی خبرهایی که مناسب چاپ باشند" را می‌دهد ولی در حقیقت خبرهای بسیار زیادی وجود دارد که مطابق آن شعار است. از اینرو، در انتخاب اینکه چه چیزی چاپ شود، محافظان رسانه‌ها ارزشهایی را تعیین می‌کنند که به مردم آمریکا عرضه می‌شود. در دراز مدت "رسانه‌ها مایل به تقویت ارزشهای اجتماعی جاری دارند." آنها "موضوعات و ایده‌های عادی یا مشروع را به عموم منتقل کرده و زمینه‌های جدید، افراطی، یا تهدید کننده را از [صافی] می‌گذرانند" (بنت ۱۹۸۰). مشابهاً، "روزنامه نگاری گروهی" - پدیده مزاحمی که خبرنگاران، جلودار بودن یکی یا معدودی دیگر را در تصمیم به اینکه چه چیزی خبر هست (یا نیست) را می‌پذیرند و اینکه چگونه باید تفسیر گردد - غالباً منجر می‌گردد به گزارش خبرهای تقریباً یکسان، بخصوص در رسانه‌های چاپی و الکترونیک ملی (گرابر ۱۹۹۳). آنطور که نظرات مذکور حکایت دارد، رسانه‌ها بوضوح، نقش قدرتمندی را در جامعه آمریکا ایفا می‌کنند. چرا پس تأثیرشان در طرز تفکر عموم از سیاست خارجی کمتر مستقیم و فراگیر است تا آنچه مورد انتظار می‌باشد؟

### بی‌توجهی رسانه‌ها به امور خارجی

توانایی رسانه‌های جمعی به تعیین طرز فکر سیاست خارجی، تا حدودی بخاطر بی‌توجهی نسبی رسانه‌ها به سیاست جهان کاستی، می‌یابد، در مقایسه توجه بیشتر به خبرهای داخلی است. به معدودی خبرنگار مزد داده می‌شود که امور بین‌المللی را پوشش دهد، و برنامه‌های تلویزیونی بطور غالب، توجه به افکار داخلی دارند، نه ملی یا بین‌المللی.

با برخی استناداردها پوشش امور خارجی اندک نیست. دوریس گرابر (۱۹۹۳، ۲۶۱) گزارش می‌کند که روزنامه‌های اصلی شیکاگو ۶ درصد صفحانشان را به خبرهای بین‌المللی

اختصاص می‌دهند و شبکه‌های تلویزیون ملی ۲۰ درصد وقت خبریشان را به آن می‌دهند. معذک هنوز، امور خارجی محققاً توجه عمده‌ای را بخود جلب نمی‌کند. قسمتی از این امر، مربوط به نبود بازار توده‌ای برای خبرهای سیاست خارجی است در وضعی که کوششهای صنعت خبری متوجه افزودن منفعت است. توجه محدود - و در حال افولی (روزنبلوم<sup>۱</sup> ۱۹۹۳) - که امور خارجی در یافت می‌دارد بمعنی آنست که آمریکائیان کم اطلاع درباره جهان اطراف خود باقی می‌مانند درست در زمانی که نیروهای جهانی بطور فزاینده‌ای زندگیشان را شکل می‌دهند. یک خبرنگار قدیمی خبرهای خارجی آسوستید پرس ابراز نگرانی می‌کند که منافع آمریکا در نتیجه این امر فدا می‌گردد. "اگر مدیران خبری بخشی از منابع را که آنها صرف جنگ [خلیج فارس] کردند، اختصاص میدادند به اینکه علت آن جنگ چه بود" مورت روزنبلوم (۱۹۹۳) می‌نویسد، "از جنگ ممکن بود جلوگیری بعمل آید".

یک استثنا نسبت به توجه تقریباً نادر سایر رسانه‌ها به امور خارجی پوششی است که خبرهای خارجی در روزنامه ملی معتبر دریافت می‌دارند که برخی اوقات به آنها مطبوعات پاپرستیژ می‌گویند. مثلاً تحقیقی، حاکی از آن بود که نیویورک تایمز بیش از ۴۰ درصد تمامی پوشش ملی و بین‌المللی‌اش را به خبرهای خارجی اختصاص می‌دهد (فرانک ۱۹۷۳، ۵۸) (شش). بهر حال اینکه چه تعدادی از مردم از آن پوشش خبری را استفاده می‌کنند موضوعی دشوار باقی می‌ماند، چون تیراژ نیویورک تایمز چیزی نیست مگر بخشی اندک از مشترکان مطبوعات کشور.

همانطور که خاطر نشان شد شبکه‌های تلویزیونی که مدتهای زیادی است تاسیس شده‌اند - ا. بی. سی، بی. اس. ان. بی. سی - نیز بخش قابل ملاحظه‌ای از زمان خبری شان را به خبرهای خارجی اختصاص می‌دهند. مکتوب کامل خبرهای شبانه‌ای که شبکه‌ها پخش می‌کنند، اعم از خارجی و داخلی، نیم صفحه اول یک روزنامه متوسط را پر نخواهد کرد. با وجود این سه چهارم مردم آمریکا بطور عادی برای اطلاعاتشان درباره امور خارجی متکی به این شبکه‌ها می‌باشند (اشنایدر ۱۹۸۴، ۱۸). این نسبت حتی در ایام بحرانها بیشتر می‌باشد (لارسون ۱۹۹۰).

سی. ان. ان، شبکه خبری کابلی بیست و چهار ساعته، که آمده است تا جایگاهی را در تامین اخبار جهانی بگیرد از سایرین متمایز می‌باشد. این تلویزیون دارای شبکه جهانی ادارات کسب خبر است، و بخش اخبارش از اکناف جهان نیز در سراسر گیتی مشاهده می‌شود. از ایسرو، به برکت سی. ان. ان، میلیونها آمریکائی و دیگران (منجمله صدام حسین در بغداد!) از

<sup>۱</sup> Rosenblum

نزدیک تماشاگر وضعیت بمباران هوایی عراق در آغاز جنگ خلیج فارس در ۱۹۹۱ بودند. دو سال پیش از آن، آنها شاهد سرکوبی خونین نیروهای طرفدار دموکراسی در میدان تین آن من توسط حکومت چین بودند. خبرنگار اعزامی سی. ان. ان، برنارد شاو جریان وقوع این ماجرای دراماتیک در چین را بدینگونه توصیف کرد: "بنحوی باور نکردنی، ما همه به اینجا آمديم که جریان یک کنفرانس سران را پوشش دهيم اما وارد یک انقلاب شدیم."

سی. ان. ان بخاطر پوشش خبری مستمرش، اغلب ماجراهای خبری را بدون صیقلی که معمولاً ویراستار به خبرهای عادی جهت پخش میدهد، منتشر می‌سازد. "گزارشات (این شبکه) مجموعه مرکبی از رویدادها و مصاحبه‌ها است که از ماجراهای عادی تا مهم را دربردارد، با زمان کمتری که به تحلیل و تفسیر کارشناسی داده می‌شود نسبت به آنچه نمونه اخبار شبکه تلویزیونی است. تاکید بر ضبط هر چیزی است که بسهولت و کم هزینه در دسترس است بطوریکه بینندگان نخستین کسانی خواهند بود که رویداد برجسته خبری را از نزدیک مشاهده کنند" (گراپر ۱۹۹۳). مخاطبان بدین ترتیب منظری متفاوت درباره رویدادها بدست می‌آورند، چون شرح اخبار کاملاً متفاوت است از نود ثانیه شرح سریع قابل هضمی که از پیش تهیه شده و در بیشتر برنامه‌های خبری گفته می‌شود.

### بی توجهی عموم به امور خارجی

همانطور که در فصل ۸ ملاحظه کردیم، اغلب آمریکاییان درباره امور خارجی بی توجه و بی اطلاع هستند. مثلاً در اواخر ۱۹۹۰، زمانی که جنگ سرد رو به پایان داشت و ایالات متحده در میانه بحران بر سر کویت بود، فقط ۳۶ درصد مردم آمریکا گفتند که آنها خیلی علاقمند به دنبال کردن اخبار درباره سایر کشورها هستند و به ندرت بیش از نیمی، خیلی علاقمند به اخبار روابط ایالات متحده با سایر کشورها بودند (ری لی ۱۹۹۱، ۹). نتیجه یک تحقیق قبلی آشکار ساخت که سه‌چهارم عموم مردم، به امور عمومی و حکومتی بذل توجه می‌کنند، ولی فقط در حدود یک سوم اطلاعاتی بالاتر از میانگین راجع به این امور داشتند، بیش از ۴۰ درصد اطلاع اندکی داشتند. این امر نویسندگان را بر آن داشت تا نتیجه بگیرند که، در حالیکه ۷۶ درصد مردم می‌گویند آنها به سیاست توجه دارند، ولی آنها بوضوح چیزی درک نمی‌کنند. (اورن استین<sup>۱</sup>، کوهوت، و مک کارتی ۱۹۸۸، ۵۴-۵۳).

اگر مردم آمریکا به اخبار گوش ندهند یا آن را درک و هضم ننمایند، دیگر واضح است که رسانه‌ها نمی‌توانند بر افکارشان تاثیر بگذارند. دوریس. آ. گراپر می‌گوید که در صورت داشتن

<sup>۱</sup> Ornstein



امکان گزینش، آمریکائیان "در پی اخبار سیاست خارجی نیستند". در دسامبر ۱۹۸۷، برای مثال، هنگامیکه ایالات متحده و اتحاد شوروی در تدارک دیداری بودند جهت تقلیل خطر جنگ، شبکه خبری NBC مصاحبه‌ای یک ساعته را در بهترین زمان تلویزیونی با رئیس جمهور شوروی میخائیل گورباچف پخش کرد. "فقط ۱۵ درصد شنوندگان ملی آن برنامه را دیدند. نیمی از بینندگان که در آن وقت بطور معمولی برنامه های سرگرم کننده NBC را تماشا می کردند، بسوی کانال تلویزیونی شبکه های دیگر رو آوردند" (گرابر ۳۶۱، ۱۹۹۳).

### نفوذ ناپذیری اعتقادات

پژوهشهای انجام یافته در روانشناسی اجتماعی نشان می دهد که اغلب مردم بسهولة باورهایشان را تغییر می دهند، همانطور که در فصل ۸ ملاحظه کردیم. اسطوره های عمومی صرفنظر از آنچه مردم در کتابها و در روزنامه ها می خوانند یا در تلویزیون می بینند و می شنوند تغییر نمی باید<sup>۱</sup>. در عوض، عموم مردم اطلاعات مختصر و اندکی را مورد استفاده قرار می دهند که موجب می گردد اطلاعات جدید را بنحوی تعبیر و تفسیر کنند که طرز تفکر غالب را تقویت نماید نه اینکه دوباره سازی کند.

برداشت گزینشی<sup>۱</sup> نیز تمایل غالب انسانی است: مردم در پی اطلاعات "سهلی" هستند که با باورهای قبلا موجودشان "مناسب" باشد، از اینروی آنها اطلاعاتی را که با آن موافق نیستند پس می زنند یا رد می کنند. خلاصه اینکه، ما آنچه را که می خواهیم ببینیم می بینیم، آنچه را می شنویم که می خواهیم بشنویم.

برداشت گزینشی تا حدودی ناخودآگاه است، ناشی می گردد تقریباً از نیاز عمومی حفظ تصورات ثابت در مواجهه با اطلاعات ناموافق و ناسازگار. در اصطلاح روانشناسی، هر کسی در پی حفظ "تعداد معرفتی" است (فیسیتنگر ۱۹۵۷)، خواه بوسیله پس زدن اطلاعاتی که مغایر باورهای مقبولش می باشد یا با سرکوبی اطلاعاتی که تصورات قبلی را مورد چالش قرار می دهد. فرضاً یک فرد که پیرو این باور ساده انگارانه است که همه انقلابها و آشوبهای داخلی ملهم از کمونیستهاست، احتمال می رود که اطلاعاتی را که در تضاد با آن تئوری باشد رد کند یا مانع از ورود آن شود، مانند این گزارشها که نزاع داخلی در آفریقای جنوبی ناشی از زمینه های بومی است و نه از مداخله خارجی.

برداشت گزینشی همچنین نافذ است زیرا مردم متمایلند تا از پذیرش اطلاعاتی که با آن توافق ندارند، اجتناب ورزند. اغلب مردم مجلاتی را می خوانند و به برنامه های خبری ای

<sup>۱</sup> Selective Perception

گوش می‌دهند که موجب تقویت تفسیراتی مطابق با ادراکات قبلی‌شان گردد. محدودی به دنبال اطلاعاتی می‌روند که ادراکات قبلی را به چالش بطلبد. برای مثال تعداد اندکی بطور عادی مجلاتی را می‌خوانند که منعکس‌کننده نظرات لیبرال، مانند نیشن، و همچنین باورهای محافظه کارانه، مانند نشنال ریویو باشد؟

عدم پذیرش فرد نسبت به افکار گسترده تری که تعصبات و کلیشه‌های موجود را مورد چالش قرار دهد توانائی رسانه‌های گروهی را برای تاثیر گذاشتن بر تغییر طرز تفکرات محدود می‌نماید. "یادآوری گزینشی" تمایلی است که استمرار یکنواختی طرز تفکر را تقویت می‌کند. حتی در میان آنهاییکه از لحاظ سیاسی نسبتاً فهمیده هستند، تمایلات ایدئولوژیک قدیمی درباره برداشتهای و تصورات لیبرال یا محافظه کارانه، تعیین‌کننده تفسیرات از حوادثی است که توسط رسانه‌ها به آنها می‌رسد.

### مخاطب کم توجه تلویزیون

نفوذ تلویزیون در خانه‌ها و زندگی روزانه میلیون‌ها آمریکائی ایجاب می‌کند که ما اهمیت محتاطانه‌ای را نسبت به نتیجه‌گیری پیشین بدهیم. تلویزیون برای توده مردم آمریکائی حجم عظیمی از اطلاعات سیاست خارجی را فراهم می‌آورد که غالباً نه آنها را دوست دارند و نه طالبش می‌باشند. در عوض، چون اغلب آنهایی که تلویزیون را تماشا می‌کنند هم آنچه را که مورد علاقه‌شان نیست و هم آنچه را که علاقه دارند می‌بینند. آنها اطلاعاتی را که خبرنگاران تلویزیون فراهم می‌کنند با کنار رفتن از جلو صفحه تلویزیون یا خاموش کردن آن در ذهن خود ویراستاری نمی‌کنند - بنابراین آنها بصورت مخاطب کم توجه در می‌آیند (رانی ۱۹۸۳). حتی هنگامیکه مردم آمریکا علاقمند و متوجه به امور خارجی می‌شوند، همانطور که برآستی در دوران جنگ خلیج فارس ذی‌علاقه بودند، تأثیر تلویزیون بر شناخت سیاسی‌شان با اینکه در معرض اطلاعات بودند بسیار اندک بود (بنت ۱۹۹۲).

عواقب نیروی نافذ تلویزیون کدامند؟ نخست، تلویزیون ممکن است بیانگر سقوط اعتماد به رهبری تشکیلات کشور باشد که طی دهه‌های اخیر شاهد آن بوده است. همانطور که ویلیام اشنایدر (۱۹۹۲)، تحلیل‌گر مشهور سیاسی خاطر نشان می‌سازد، "با خبرهای منفی می‌توان فیلم خوبی ساخت. در نتیجه تلویزیون بیشتر خبرهایی چون، منازعه" انتقاد و رسوائی را منتشر می‌سازد... عامه مردم نیز به این حجم زیاد اطلاعات جهت یافته با بدبینی، شکاکیت و انتقاد بیشتر نسبت به رهبری و تشکیلات واکنش نشان می‌دهند. "ناشکبائی نسبت به ابتکارات سیاست خارجی توسط افراد و موسسات که درباره آنها آمریکائیان مشکوک و بی‌اعتماد هستند

ممکن است ناشی از نتیجه مرتبط با نشان دادن مداخله آمریکا در امور جهانی باشد، که تلویزیون آن را بخانه‌ها می‌آورد ولی اغلب آمریکائیان آن را غیر لازم و مغشوش می‌یابند. بهر حال دیگران اظهار می‌دارند که اخبار به خودی خود اهمیت دارد: شکاف اعتماد بطور خاصی بیشتر قابل درک است که حاصل... خبرها باشد تا انعکاسی از شیوه‌ای که خبر به عامه ساده لوح منتقل می‌شود، توسط گزارشگران بدبینی که در جستجوی خبر مهم درجه اول هستند" (کریگ<sup>۱</sup> ۱۹۹۳).

دوم، مخاطبین کم توجه، که بی‌علاقه می‌شوند، غیر محتمل است که اعتقادی قوی نسبت به امور داشته باشند تا آنهاییکه بطور مرتب مسائل سیاست خارجی را دنبال می‌کنند. "موقعیکه مردمی با عقاید نه چندان قوی در معرض اطلاعات جدید قرار می‌گیرند، تاثیر آن اطلاعات خیلی زیاد است. آنها عقاید جدیدی را اتخاذ می‌کنند، و اگر اطلاعاتی که دریافت می‌دارند منفی یا انتقادی باشد، عقاید آنها نیز در همان جهت تحول خواهد یافت" (اشنایدر ۱۹۸۳). همانطور که تئودور سورنسن (۱۹۹۴) خاطر نشان ساخت. مخاطب‌های کم توجه، که "صفحه تلویزیون را بنا به ساعت تماشا می‌کنند نه طبق برنامه... اغلب در می‌یابند که توجهشان بطوری ناخواسته معطوف به تصویری شده است که در برابر آنها قرار دارد، علاقه‌شان بدون قصد برانگیخته شده، عقایدشان تقریباً بنحوی ناخواسته شکل گرفته. و اقداماتشان و بهمین ترتیب واکنششان بعنوان رای دهنده و شهروند بطوری ناگهانی برانگیخته گردیده است." معذک، هنوز، دلیل و مدرکی وجود ندارد که تلویزیون ماهیت توجهات عمومی را در حوزه سیاست خارجی تغییر می‌دهد، اشنایدر (۱۹۹۴) خاطر نشان ساخت، "این مسائل همانی که بوده اند باقی می‌مانند: صلح و قدرت، تلویزیون صرفاً این مسائل و نگرانیها را شدت می‌بخشد و حالات عمومی منفی تر و بی ثبات تری را ایجاد می‌کند."

سوم، تلویزیون همچنین بر روابط بین توده عموم و سیاست گذاران بطرق مهمی تاثیر گذاشته است. و اعضای کنگره که در آرزوی کسب شهرت برای خودشان (بگوئید همه شان) هستند، مثلاً، وسوسه می‌شوند که عقاید سیاست خارجی شان در یک جمله در محدوده زمانی سی، شصت یا نود ثانیه‌ای که در اخبار شبانه‌گاهی به چنین موضوعاتی اختصاص می‌یابد قالب‌بندی کنند. برای رای دهندگان حوزه انتخابیه این بمعنای آن بوده است که یک نامزد انتخابات ریاست جمهوری بدون داشتن تجربه کافی بین المللی می‌تواند این مقام را کسب کند با داشتن کلیشه‌های نیم دقیقه‌ای در ذهن که بعنوان سیاست خارجی آن را جلوه دهد

(دستلر، گلب، و لیک ۱۹۸۴). اهمیت روزافزون تلویزیون در تعیین نتایج انتخاباتی اثر این شعارهای پر سروصدا را چند برابر می‌کند.

از آنجا که افکار عمومی هم نسبت به رویدادها، واکنش‌پذیر است و هم مستعد اغواست، شگفت نیست چنانچه دریابیم که سیاست‌گذاران باسی می‌افر تلویزیون را برای ایجاد حمایت از سیاستهایشان مورد استفاده قرار می‌دهند، زیرا امروز تلویزیون از وسایل اصلی است که طبقه نخبه جهت برقراری ارتباط با توده‌ها از آن سود می‌برد. موردی در این خصوص در سال ۱۹۸۳ روی داد زمانی که رئیس جمهور ریگان با ابراد یک سخنرانی تلویزیونی بلیغ خواست که احساسات را بسوی سیاستهایش برگرداند در پی مرگ ۲۴۱ نظامی که در انفجار بمب در کامیونی در مقر تفنگداران دریائی در لبنان روی داد و تهاجم به گرانادا که در همان زمان بوقوع پیوست. قبل از سخنرانی، ۴۱ درصد، تدبیر ریگان در لبنان را تایید کردند، بعد از آن، ۵۲ درصد آن را مورد قبول قرار دادند، قبل از سخنرانی ۵۲ درصد تهاجم به گرانادا را تایید کردند، بعد از سخنرانی، ۶۵ درصد آن را موجه دانستند، مردم آمریکا معمولاً "گرد پرچم جمع می‌شوند" - و رئیس جمهور - در ایام بحران و مخاطره، همانطور که در فصل ۸ مشاهده کردیم، می‌تواند در صورت وجود شرایط لازم رسانه‌ها را جهت تحصیل حمایت مورد استفاده قرار دهد.

شاید به طور شگفتی رسانه‌ها نیز کمک می‌نمایند به تمایز بین موارد متعددی که رئیس جمهور می‌تواند انتظار برخورداری از تظاهرات مردم را داشته باشد تا موارد معدودی که او نمی‌تواند چنین انتظاری را داشته باشد. نخبگان سیاسی نیز تفسیرات مشابهی را در بیشتر مواقع از حوادثی دارند که می‌تواند موجب اثرات تظاهرات بزرگ باشد یا حداقل آنها تشخیص می‌دهند که صدای مخالفتشان را بلند نکنند. موقعی که رهبران اپوزیسیون رسمی (مثلاً در کنگره) از انتقاد از رئیس جمهور در ایام بحران خودداری می‌ورزند، "گزارشات تلویزیون و مطبوعات بشرح" سیاستی "پیرامون آن رویداد می‌پردازند که معمولاً دربردارنده، حمایت دو حزبی از اقدامات رئیس جمهور است"، و اینکه عموم پشت سر رئیس جمهور جمع می‌شوند (برادی و شاپیرو<sup>۱</sup> ۱۹۸۹). بهرحال برخی اوقات، نخبگان منشعب می‌شوند. موقعی که چنین اتفاقی روی دهد، رسانه‌ها با آگاهی آن را گزارش می‌کنند - و این یعنی "خبر". هنگامیکه عموم مردم مواجه با اختلاف نظر بین رهبران عقاید درباره چگونگی ارزیابی موقعیت می‌شوند زمانی است که آنها به واقعیت حوادث می‌نگرند تا عقاید خودشان را شکل دهند. در این گونه موارد، یعنی، هنگامیکه مخالفت روی می‌دهد، پدیده اجتماع گرد پرچم یا غایب است یا کم

نفوذ. رسانه ها خودشان مخالفت را خلق نمی کنند، ولی با انتشار ارزیابیهای منفی، انتقادات بر حق از روسای جمهور و نحوه اقداماتشان، آنها بصورت واسطه ای در می آیند که بدان وسیله انتقادات از نحوه عمل ریاست جمهوری در معرض تماشای عموم قرار می گیرد (برادی ۱۹۹۱، برادی و شاپیرو ۱۹۸۹).

### چگونه طرز فکر ها تغییر می یابند؟

طرز تفکرات توده نسبت به سیاست خارجی در مقابل تغییر مقاوم است، ولی بهر حال، آنها تغییر می کنند. اما چگونه؟ همانطور که دیدیم تلویزیون بخصوص میان آنهایی که اطلاعات اندک راجع به سیاست خارجی دارند یا کم علاقه هستند، نقشی موثر را ایفا می کند. رابطه بین نخبگان و توده ها نیز تأثیری بر طرز تفکرات عوام الناس دارد. هنگامیکه کسانی که وارد به سیاست خارجی هستند باورهایشان را تغییر می دهند تا با واقعیهایی جدید سیاست خارجی منطبق سازند. می توان انتظار داشت که این تغییرات نهایتاً به سراسر جامعه انتقال یابد.

توضیح کلاسیک در باب روند ایجاد افکار عمومی و روند انتشار افکار مشهور است به *تئوری جریان دو مرحله ای ارتباطات*. بر طبق این تئوری "افکار غالباً از رادیو و مطبوعات بجانب رهبران فکری جریان می یابد و از سوی آنها به طرف بخشهای کمتر فعال جامعه جاری می گردد" (کاتز ۱۹۵۷). این فرضیه می گوید که پویسائی (دینامیسم) تغییر طرز تفکر به بهترین نحو از طریق کانالهای حساس تماس رودررو صورت می گیرد. البته اعضای عموم توده که حقیقتاً به مبادله افکار با نخبگان حاکمه نمی نشینند یا آنهائیکه به سیاست گذاران نزدیک می باشند. در عوض، ایده ها بصورت مفاهیم با معنایی در می آید فقط بعد از اینکه توسط رهبران فکری مانند معلمان، روحانیون، رهبران سیاسی محلی، و دیگری که علاقه ای بیش از حد متوسط در امور عمومی دارند یا صاحب موقعیتی و شغلی هستند که به آنها امکان می دهد با سایرین ارتباط مکرر داشته باشند به توده عموم انتقال یابد. از اینرو اطلاعات مستقیماً از رسانه ها به مردم عادی جریان پیدا نمی کند. بلکه، ابتدا به سوی رهبران فکری (که، بطور ضمنی و اجتنابناپذیری آن را تحریف می نمایند) جاری می گردد و سپس از سوی آنان بجانب جامعه عام که کم علاقه و اطلاع است جریان می یابد. بموجب این دیدگاه، تغییر طرز فکر از تغییرات در تفکر طبقه نخبه و آنهائیکه ذیعلاقه به امور عمومی هستند ناشی می گردد و سپس جامعه بعنوان یک کل آن را با تأخیری دنبال می کند. تماسهای رودررو با رهبران فکری پیوندی حساس در آغاز این روند می باشد. از اینرو رسانه های جمعی انتقال دهنده اصلی افکار نیستند، و نه محرک اصلی تغییر طرز فکر توده. در عوض، آنها واسطه ای هستند که از طریق

آنها طرز فکر، ابتدا به نظام سیاسی پیوند می‌یابد و سپس از طریق تماسهای بین اشخاص انتشار می‌یابد.

تلوویزیون این دیدگاه را پیچیده می‌کند. بین گویندگان و گزارشگران اخبار شب و مصرف‌کنندگان پیامهای آن، واسطه‌های محدودی هست یا ظاهراً واسطه‌ای وجود ندارد. بنابراین تئوری جریان دو مرحله‌ای ظاهراً بیش از حد ساده است. یک تئوری "جریان چند مرحله‌ای" مرجح است، چون توضیح دقیق تری را از روند ایجاد افکار عمومی و انتشار افکار در عصر ارتباطات جمعی الکترونیک ارائه می‌دهد.

از آنجا که، تمایز بین "رهبران افکار عمومی" و پیروانشان از یک مورد به مورد دیگر و از گروهی به گروه دیگر تغییر می‌نماید، هر یک از ما در برخی موارد رهبریم و معمولاً پیرو... علاوه بر آن، الگوهای ارتباطی رهبران افکار عمومی و پیروانشان... پیچیده... هست، اغلب با بیش از دو پیوند در حلقه زنجیر، رهبران افکار عمومی با یکدیگر گفتگو می‌کنند، و نظراتشان در موضع ثابتی تبلور می‌یابد. این موضع ممکن است همان موضع رسانه‌ها باشد یا نباشد، اغلب یک رهبر افکار عمومی برای روز آمد کردن اطلاعاتش به رسانه‌ها متکی است ولی اطلاعات را با ارزشهای مستمر گذشته ادغام می‌کند، استفاده از رسانه‌ها برای کسب مهمات بیشتر است تا برای رهنمونی... نهایتاً، چنین مشخص می‌گردد که تقریباً هر کسی قدری از محتوای خبری رسانه‌ها را مستقیماً جذب می‌کند. ممکن است که همه ما آن اندازه توجه دقیق به یک موضوع مبذول نداریم که رهبران فکری در آن خصوص معمول می‌دارند، ولی همه مابخش قابل توجهی از زندگی مان را با رسانه‌ها می‌گذرانیم. بطور ناخواسته، ما اطلاعاتی و حتی ارزشهایی را درباره آن موضوع از رسانه‌ها برمی‌داریم. (سندمن، روبین، و ساچمن<sup>۱</sup> ۵-۴-۱۹۸۲).

واضح است که، حتی با وجود یک جریان چند مرحله‌ای ارتباطات، رسانه‌ها نقش حساسی را در انتقال افکار در داخل نظام سیاسی ایفا می‌نمایند. بنابراین آنها در روند ایجاد افکار و انتشار افکار عامل اصلی می‌باشند. ستون نویس روزنامه، ویلیام سافایر در اظهار نظر تاریخی اش راجع به تئوری اصلی جریان دو مرحله‌ای توجه خاصی را به نقش شکل‌دهی افکار توسط "مافیای افکار"<sup>۲</sup> معطوف داشته است - کسانی که دیگران ممکن است آنها را بعنوان "رهبران سیاسی" بنامند. با استدلال اینکه در محیطی که "رهبران سیاسی متمایل به احتیاط بوده و می‌خواهند قبل از اتخاذ موضعی با حوزه‌های انتخاباتی مشورت می‌کنند"، افراد زیادی هستند که رو بجناب

<sup>۱</sup> Sandman, Rubin & Sachman

<sup>۲</sup> Opinion Mafia

آن مفسران رسانه‌های جمعی صوتی، تصویری و چاپی می‌آورند که آماده‌اند در حالیکه کوره جَر و بحث و بحران سرخ و سوزان است، با کوبیدن باورها را شکل دهند (سافایر ۱۹۹۰) (هشت).

بحث ما در این نکته این فرضیه را تایید می‌کند که رسانه‌ها قادر به جهت دادن به طرز تفکر عمومی نسبت به سیاست خارجی می‌باشند، ولی این امر موجب طرح سئوالات مهمی درباره نفوذ و فراگیری تاثیر رسانه‌های جمعی شده است. رابطه بین رسانه‌ها و سیاست‌گذاران درک و فهم ما را از تاثیر و نقش رسانه‌ها بعنوان یک منبع اجتماعی سیاست خارجی آمریکا پیچیده می‌سازد.

### رسانه‌های جمعی و سیاست‌گذاران

آمریکائیان عادی غالباً مصون از تاثیر رسانه‌ها می‌باشند زیرا آنها به پیامهایش گوش نمی‌دهند. از سوی دیگر، آنهائیکه در نوک هرم افکار عمومی هستند - سیاست‌گذاران، متنفذان سیاسی و عمومی که ذی‌علاقه و متوجه هستند - غالباً بنحوی متکی به اطلاعاتی هستند که صنعت ارتباطات انتشار میدهد. تلویزیون در این خصوص اثر یکسان سازی دارد حتی آنهائیکه نسبت به امور خارجی بی تفاوت هستند برخی اطلاعات راجع به آن را دریافت می‌دارند در حالیکه آنهائی که نخبگان و عموم ذی‌علاقه را تشکیل می‌دهند استفاده بیشتری می‌برند از طیف وسیعتری از اطلاعات - که عملاً همه آنها از منابع رسانه‌ای عمومی و در دسترس تامین می‌شود. در سطح ظاهر، سپس، چنین بنظر میرسد که رسانه‌ها ممکن است با نفوذترین باشند در مورد آنهائی که بیشترین نفوذ را دارند.

### سیاست‌گذاران، متنفذان سیاسی، و رسانه‌ها

اینکه بگویم سیاست‌گذاران متکی به رسانه‌ها می‌باشند - بجای اینکه مثلاً متکی به جامعه اطلاعاتی (جاسوسی) - بعنوان منبع اصلی اطلاعات باشند ممکن است تا حدودی اغراق‌آمیز بنظر رسد ولی درست است. پژوهشی از قریب یکصد مقام در موقعیتهای سیاسی مشخص کرد که برای قریب دو سوم آنان رسانه‌ها معمولاً سریعترین منبع اطلاعات در وضعیتهای بحران بوده است، و بیش از چهار پنجم خاطر نشان کردند که رسانه‌ها منبع مهمی از اطلاعات مربوطه سیاسی بوده‌اند (اوهفرنان ۱۹۹۱، ۴۰).

این وضعیت تا حدودی بخاطر اینست که گزارشهای رسانه‌ها درباره تحولات جهانی اغلب بیشتر به موقع و قابل خواندن است تا گزارشات رسمی، غالباً تصور اینست که اطلاعات رسانه‌ها کمتر طرفدارانه باشد تا اطلاعات سازمانهای دولتی که با در نظر داشتن دستور کاری بوروکراتیک دست به جمع آوری اطلاعات می‌زنند.

هودینگ کارتر<sup>۱</sup> سخنگوی سابق وزارت امور خارجه، توضیح داد: "بیشتر سیاستمداران، زمانیکه در پی آن نباشند که نزد عموم خودی نشان داده و درباره اثرات رسانه‌ها به سینه بکوبند، با خوشحالی به شما خواهند گفت که چگونه اغلب اطلاعاتشان را سریعتر، فوری‌تر، و بطور درست‌تری از رسانه‌ها می‌گیرند تا از منابع رسمی خودشان" (نقل شده در او. همفرمان<sup>۲</sup> ۱۹۹۱).

متنفذان سیاسی نیز به‌همچنین متکی به گزارشهای رسانه‌ها هستند. نویسنده محافظه کار ویلیام اف. باکلی<sup>۳</sup> (۱۹۷۰) - که تحسین‌گر تشکیلات خبری که او جزوی از آن می‌باشد نیست - می‌پذیرد که بعد از شنیدن بولتن رادیویی درباره مرگ رئیس‌جمهور جمال عبدالناصر، "بلند شدم که به نیویورک تایمز تلفن کنم که گزارش درست است (آدم همیشه در موارد اضطراری و فوق‌العاده به نیویورک تایمز تلفن می‌کند). وزارت امور خارجه قبلاً در ۱۹۵۶ به نیویورک تایمز تلفن کرد، که بپرسد که آیا درست است که نانکهای شوروی به سوی بوداپست سرازیر می‌شوند." جان کنت گالبرایت (۱۹۶۹)، سیاستگذار سابق آمریکائی، همچنین گواهی داد بر صحت خبری روزنامه‌های نخبه‌کشور: "من بارها گفته‌ام که هرگز از سند طبقه‌بندی شده چیزی یاد نگرفتم چیزی که نتوانسته باشم آن را قبلاً یا بعداً از نیویورک تایمز بدست آورم."

برنارد کوهن، دانشجویی موشکاف در این مبحث، نقش ویژه مطبوعات معتبر را بدین گونه بیان می‌دارد:

[نیویورک تایمز] عملاً توسط هر کسی در حکومت خوانده می‌شود که علاقه یا مسئولیتی در مورد امور خارجی دارد... شخص مکرراً به داستان‌های آشنائی برمی‌خورد: "اغلب گفته می‌شود که کارمندان وزارت امور خارجه صبح زود پشت میزهایشان قرار می‌گیرند تا نیویورک تایمز بخوانند، که بتوانند روسایشان را درباره تحولاتی که می‌گذرد مطلع سازند." این شایعه به زودی محو شد: روسا نیز صبح زود آنجا بودند که نیویورک تایمز را برای خودشان می‌خواندند... تایمز بطور کلی بعنوان روزنامه صاحب‌صلاحیت در زمینه سیاست خارجی تلفی می‌گردد. به گفته یک مقام وزارت خانه در زمینه امور عمومی، "شما نمی‌توانید بدون نیویورک تایمز در وزارت امور خارجه کار کنید. شما می‌توانید کارتان را بدون تلگرافهای شبانه زودتر به سامان برسانید. (کوهن ۱۹۶۱، ۲۲۱-۲۲۰).

شواهد جدیدتر حاکی است که سیاستگذاران اینک همچنین به شرح و تفصیلات اخبار تلویزیون اهمیت ویژه‌ای می‌دهند (نگاه کنید به لارسون ۱۹۹۰).

<sup>۱</sup> Hodding Carter

<sup>۲</sup> O'Hefferman

<sup>۳</sup> William



### آسیب‌پذیری رسانه نسبت به سوء استفاده حکومت

تا حدی قابل ملاحظه رسانه‌ها نظرات حکومت را منعکس می‌نمایند بجای اینکه آنها را متوازن سازند. در جریان بحران گروگانگیری ایران در ۱۹۷۹، برای مثال، رسانه‌ها بندرت از خط حکومت در خصوص آنچه اتفاق می‌افتاد فاصله گرفتند (لارسون ۱۹۹۰). بهمین ترتیب، رسانه‌ها معمولاً تعریف حکومت از دشمن و دوست آمریکا را می‌پذیرند. هنگامیکه این تعاریف تغییر پیدا می‌کند، رسانه‌ها نیز آن را منعکس می‌سازند. حتی در دوران جنگ ویتنام رسانه‌ها تا همان اواخر به نظر حکومت از مخاصمه توجه قابل ملاحظه‌ای نشان دادند.

با امعان نظر به حکومت، رسانه‌ها مشوق پذیرش عمومی نسبت به دیدگاه حکومت از جهان می‌شوند، اساساً این به معنای دیدگاه‌های رئیس‌جمهور و قوه اجرائی است، که منابع اصلی اطلاعات سیاست خارجی می‌باشند. بنابراین، آنها اکثر اوقات آماده‌اند تا "دستور کاری برای تأمین پوشش و قالب بندی داستان‌هایی که منعکس کننده نقطه نظرات رسمی‌باشد را فراهم سازند" (گرابر ۱۹۹۳).

بحران بر سر کویت نشان می‌دهد که چگونه رسانه‌ها و حکومت اغلب با یکدیگر عقاید عمومی را پیرایش و ایجاد می‌کردند - شاید هم تعیین سیاست. پژوهش‌های انجام یافته نشان داد که بهترین شیوه برای جا انداختن موضوع این بود، که صدام حسین را بصورت دشمن مردم آمریکا تصویر کرد و جورج بوش را به عنوان کسی که مقصود را برآورده می‌سازد. زمانی که موضوع پرداخته و به مردم بدین شیوه عرضه گردد، برخی از گزینه‌های سیاسی بیشتر قابل قبول خواهد بود و سیایرین کمتر. بخصوص، "هدف قرار دادن صدام... این را ممکن ساخت که خط مشی ثانوی مهم، تحریمات اقتصادی علیه عراق را رد نمود، مدتها قبل از آنکه هیچ معنا و پذیرش تجربی برای انجام آن وجود داشته باشد (یعنی، خیلی قبل از اینکه تصمیم گرفته شود که آیا تحریم‌ها موثر است یا نه)" (بنت b ۱۹۹۴).

از آنچه گذشت می‌توان گفت که رسانه‌ها بکرات به عنوان واسطه‌ای جهت انتشار اطلاعات از سوی نخبگان حاکمه به جانب مردم آمریکا عمل می‌کنند تا اینکه واقعا یک منبع مستقل اطلاعات باشند درباره آنچه حکومت انجام می‌دهد. روزنامه نگار سیاسی تتودور دراپر<sup>۱</sup> توصیف می‌کند که "بازی سیاست و تبلیغات" بین مقامات حکومتی و نمایندگان رسانه‌ها به مثابه بازی‌ای است که "بصورت یک رقص قرن نوزدهمی شکل و صورت خاصی بخود گرفته است".

<sup>1</sup> Theodore Draper

نخست مقامات، اطلاعات مستازه را به روزنامه نگاران مطلوبان می‌دهند (سازمان اطلاعاتی ایالات متحده بوضوح آن را گزارش کرده است... ). بعد روزنامه‌نگاران همان اطلاعات را با یا بدون اشاره به منبع به خوانندگان خود منتقل می‌سازند. نهایتاً، نمایندگان کنگره طرفدار حکومت، صفحانی از گزارشات کنگره را با همان مقالات پر می‌کنند تا ثابت کنند که مقامات دولتی درست می‌گویند. (دراپر ۱۹۶۸، ۸۹)

ظاهراً این ساخت و پاخت بین رسانه‌ها و حکومت، خواه آگاهانه یا ناآگاهانه، از منابع متنوعی ناشی می‌شود از جمله اتکای به اطلاعاتی‌های خبری حکومت، ناتوانی در تحصیل اطلاعات طبقه‌بندی شده، خود سانسوری رسانه، استفاده حکومت از خبر دادن‌ها به روزنامه نگاران "نور چشمی" و "خبر دادن در خصوص سابقه و زمینه"، و این حقیقت که خویشن داری اغلب به نفع خود رسانه‌هاست.

حتی شیوه‌آشنای "درز" دادن اخبار، که اغلب توسط دولت‌های برسرکار بمنظور رها ساختن "بالونهای آزمایشی" استفاده می‌شود، توسط گروههای رقیب در داخل حکومت به منظور انجام مبارزات بوروکراتیک، بطور آشکار از طریق رسانه‌ها، یا توسط افرادی بمنظور حمایت پشتیبانان سیاسی، تغییری در آن نتیجه بوجود نمی‌آورد. در واقع، این سبب تجدید تقویت آن می‌گردد. علاوه بر آن ضرورت رعایت اخلاق حرفه‌ای برای حفظ محرمانه بودن "منابع بالای حکومتی"، ایجاب می‌کند که خبرنگاران چنین حمایتی را معمول دارند تا اطمینان از دریافت شرحهای خبری در آینده داشته باشند. روشن است که "مقامات بالای حکومت" (یعنی کارکنان کاخ سفید و اعضای کابینه) غالباً منبع "درز"های اطلاعات حکومت هستند، برای نفل فقط یک مورد باید گفت: بلافاصله بعد از اینکه جیمز بیکر بعنوان وزیر امور خارجه استعفا داد تا مسئولیت مبارزات انتخاباتی رو به ضعف جورج بوش را بعهده گیرد "داستانهایی بر سر زبانها افتاد که مبارزه انتخاباتی در وضع اسف باری است و باخت ناشی از کوتاهی بیکر نخواهد بود" (کورتز ۱۹۹۳). خلاصه اینکه، درز دادن، یک نهاد سیاسی آمریکائی است، عملکردی که ریشه در سنت دارد و بطور عادی توسط مقامات در هر یک از قوای دولتی و در هر سطحی از حکومت بکار رفته است.

بخاطر بستگی متقابلشان بهم، رسانه‌ها نسبت به سو، استفاده حکومت آسیب پذیر می‌باشند. خبرها، در اصطلاح حکومت، "قابلیت اداره" دارند<sup>(۴)</sup>. زیرا آنچه گزارش می‌شود اغلب بستگی دارد به اینکه چه چیزی برای مصرف عمومی افشا گردد تا اینکه واقعاً چه چیزی حقیقتاً پشت درهای بسته اتفاق افتاده است، روابط عمومی و هنر حکومت کردن بطور روزافزونی بهم پیوسته است. مقامات رسمی خودشان اینک درصدد تهیه چهارچوب دستور کار بوده و بر آن هستند که "ترفند" مناسبی را در تفصیلات خبری قرار دهند که تردید در مورد

سیاست گذاران و سیاست‌هایشان زایل سازد. در حد افراطی، حکومت بطور موثری اخبار را سانسور می‌کند.

سانسور کردن از لحاظ اصول دموکراتیک مطرود است ولی معذک اتفاق می‌افتد، بخصوص در ایام بحران و مخاطره، موقعیکه منافع حیاتی یا امنیت در معرض خطر باشد. از این‌روی دولت ریگان به خبرنگاران اجازه نداد که به مشاهده تهاجم نیروها به گرانادا در ۱۹۸۳ بپردازند، مداخله‌ای که بعداً معلوم شد مشحون از اشتباهات بود. خبرنگاران که تهاجم ۱۹۸۹ به پاناما را پوشش می‌دادند نیز شکایت کردند از اینکه ارتش آنها را عمداً از صحنه عملیات دور نگاه می‌داشت. ترتیبات "مخزن اطلاعاتی"<sup>۱</sup> که در جریان جنگ خلیج فارس بکار رفت تأثیر محدود کننده مشابهی داشت. فقط معدودی از خبرنگاران اجازه یافتند که همراه با واحدهای نظامی به عرصه نبرد بروند. گزارشاتشان می‌توانست تنها بعد از مشاهده و بازبینی توسط مقامات نظامی، مخابره شود حتی در مورد خبرنگارانی که در پشت جبهه باقی بودند. چنین دقت در بازبینی (سانسور؟) با این بهانه، جهت تضمین اینکه گزارشهای خبری نیروهای ایالات متحده در منطقه را به خطر نیندازد، مورد دفاع قرار گرفت.

کنترل اطلاعات در جریان جنگ خلیج فارس عزم پنتاگون را نشان داد که "هرگز دوباره جنگ روابط عمومی را نیازد." همانطور که دانشمند علوم سیاسی دبلیو. لانس بنت خاطر نشان ساخت، "بسیاری مقامات سیاسی در وزارت دفاع و وزارت امور خارجه متقاعد بودند که شکست نظامی ایالات متحده و نهایتاً عقب نشینی از ویتنام تا حدودی ناشی از، پوشش رسانه‌ای وخیم از فعالیتهای عرصه نبرد و پوشش جانبدارانه از اپوزیسیون داخلی نسبت به سیاستهای حکومت در داخل کشور بود." جنگ خلیج فارس به ارتش فرصت مجددی برای حیات داد، که آنها آنرا "تبدیل به امتیاز روابط عمومی" کردند و سود گزافی برای محبوبیت بوش نزد مردم آمریکا داشت (بنت b ۱۹۹۴).

افشاگریها درباره دروغهای حکومت در جریان واترگیت و در حوزه هائی که حکومت در زمانی بطور معمولی و بدون قید و بند آن را بعنوان مسائل "امنیت ملی" تعریف می‌کرد، توانائی رسانه‌های جمعی را برای عملکردش به عنوان متعادل کننده کنترل حکومت تقویت کرده است. افزون بر آن، یکی از درسهای آشکار رسوائی ایران - کنترا اینست که اقدامات پنهانی سیاست خارجی، علیرغم تلاشهای حکومت جهت پنهان داشتن آنها نمی‌تواند تا مدت‌های دراز محرمانه بماند. معذک هنوز، این حقیقت که سوء استفاده از قدرت می‌تواند برای مدت‌های درازی پوشیده بماند مساله‌ای بهت آور است. (برای مثال، ابتدا مطبوعات خارجی بودند نه

<sup>۱</sup> Pool Aeeangment

رسانه‌های ایالات متحده که معامله با ایران، اسلحه به ازای گروگانها را فاش کردند). اگر چه ویتنام، و رسوایی ایران - کنترا سبب موضع گیری شدیدتر و حساس تری از جانب رکن چهارم گردید، ولی رسانه‌ها و حکومت کماکان بهم پیوسته باقی می‌مانند تا حدودی قابل ملاحظه در روندی که نشان از تبانی دارد. توانائی مسلم حکومت جهت مدیریت بر اخبار، همراه با بستگی رسانه‌ها به حکومت جهت کسب اخبار این رابطه همزیستی (زناکارانه؟) بین دو نهاد را همیشگی می‌سازد (نگاه کنید به هس ۱۹۸۴). از آنجا که خبر نشات گرفته از حکومت، قابلیت رسانه‌ها برای اعمال دقت و نظارت بر اقدامات حکومت در حوزه سیاست خارجی را بخطر می‌اندازد، ممکن است مناسب باشد که گفته شود نه اینکه رسانه‌ها افکار عمومی را در آمریکا کنترل می‌کنند بلکه حکومت رسانه‌ها را جهت خلق افکار عمومی و سوق دادن آن مورد استفاده قرار می‌دهد (نگاه کنید به پارتی ۱۹۸۶).

### دستور کار سیاست خارجی و "سیاست مطبوعاتی"

اغلب چنین بنظر می‌رسد که گوئی رسانه‌ها کنترل را در دست دارند نه حکومت. مقامات عمومی از این امر ناخرسندند و ترس از رسانه‌ها این امر را نمایان می‌سازد. بخصوص وجود تلویزیونهای گوناگون و روزنامه نگاران با قابلیت بالای مشهود و مورد احترام، مانند مصاحبه کنندگان خبری تلویزیون، که می‌توانند سیاستها و نفوذ آنان را ضایع سازند. "یک گفتگوی شصت ثانیه‌ای در اخبار شامگاهی یا چند سؤال آزار دهنده می‌تواند برنامه‌ها، سیاستها و اعتبار سازمانهای عمده را نابود سازد. رهبران سیاسی از این قدرت رسانه‌ها می‌ترسند، زیرا اغلب توانائی آن را ندارند تانیشهای آنان را بی اثر کرده و یا زیان وارده را جبران سازند" (گرابر ۱۹۹۳، همچنین نگاه کنید به جوردن و پیچ ۱۹۹۲).

شگفت اینکه رسانه‌ها نیز بطور روزافزونی دستور کار سیاست گذاری را تعیین می‌کنند. یک واشنگتنی آگاه اظهار نظر کرد: "از زمان اضمحلال اتحاد شوروی، برای هر کسی که علاقه و دقت مختصری داشته باشد روشن شده است که در واشنگتن تعیین کنندگان واقعی دستور کار برای سیاست خارجی، نه در کاخ سفید می‌باشند بلکه در اتاقهای سر دبیری و اتاقکهای مطبوعاتی قرار دارند" (می‌نیس ۱۹۹۴-۱۱۹۳). دیگران نیز این احساس را منعکس کرده‌اند، با این سخن که "گروه هم سرایانی مرکب از رهبران کنگره، پاندیتهای سیاسی، مفسران تلویزیونی، و روزنامه نگاران مطبوعات" اصرار بر مداخله ایالات متحده در سومالی و جاهای دیگر داشتند، در همان حال تصاویر تلویزیونی جنگ و رنج و مصیبت، مداخله جوئی جدید را به خاطر ارزشهای بشر دوستانه درصدر دستور کار سیاست خارجی آمریکا قرار داد. (هدگ ۱۹۹۴،

استرمن ۱۹۹۳-۱۹۹۲، مقایسه کنید با گووینگ<sup>۱</sup> (۱۹۹۴). تاکید جنگ سرد بر توسعه طلبی شوروی و سد کردن کمونیسم برای رسانه‌ها ابزاری فراهم آورد که بدان وسیله در مورد اهمیت حوادث که تا چه اندازه بر امنیت آمریکا موثر است تصمیم بگیرند. اکنون، در غیاب رقابت صریح ابرقدرتها، تاثیر مستقیم رسانه‌ها چند برابر شده است (هدگ ۱۹۹۴).

انکای سیاست‌گذاران برا اطلاعات رسانه‌ها اهمیت آنها را بعنوان عاملی در روند سیاست خارجی تقویت می‌کند. بررسی پاتریک اوهفرمان (۱۹۹۱) از مقامات سیاست‌گذاری معلوم داشت که اکثریت آنها عمدتاً متکی به اطلاعات رسانه‌ای در مراحل اولیه سیکل سیاسی هستند. این مرحله ای مهم است، چون تعریف و شناخت از وضعیت، خودش چگونگی واکنش را دیکته می‌کند (نگاه کنید به فصل ۱۳). با کنترل اطلاعات، رسانه‌ها کمک به تعیین چهارچوب موضوع می‌کنند.

بناحوی فزاینده شیوه سریع اخبار الکترونیک و پوشش جهانی تلویزیون نیز محدوده زمانی را برای ابراز واکنشهای سیاسی به تحولات جدید در خارج کوتاه می‌کند. در ۱۹۶۱، هنگامیکه دیوار برلین برپا شد، برای رئیس جمهور کندی هشت روز طول کشید که به آن اقدام تحریک کننده پاسخ گوید. در ۱۹۸۹، هنگامیکه دیوار فرو ریخت، رئیس جمهور مجبور شد یکشنبه واکنش نشان دهد (گراپر ۱۹۹۳). با انتشار عمومی اخبار خارجی یا سایر تحولات بین‌المللی، رسانه‌ها با گسترده‌تری توجه را بدان جلب می‌کنند. این امر بکرات سیاست‌گذاران را ناچار می‌سازد که دست به اقدام بزنند، تا اینکه وضعیت را نادیده انگارند یا آن را پنهان نمایند. همانطور که آی. ام. دستلر، لسلی اچ. گلب، و آنتونی لیک (۱۹۸۴) نظر می‌دهند، توانائی سیاست‌گذاران در تصمیم به اینکه چه چیزی موضوع مهم سیاست خارجی است و چه چیزی نیست ممکن است بطرز شدیدی تحت تاثیر توجیهی باشد که رسانه‌ها، بخصوص تلویزیون، بویژه به مسائل سیاست خارجی می‌دهند. روزنامه نگار، ماروین کالپ<sup>۲</sup> اصطلاح "سیاست مطبوعات" را جهت توصیف رشد "جدائی ناپذیر سیاست خارجی از مدیریت در اخبار" بکار می‌برد (بنت ط ۱۹۹۴).

مواردی هست که روزنامه‌نگاران خودشان یا رسانه‌ها بطور عمومی تر بصورت عاملی در روند دیپلماتیک در آمده اند. در ۱۹۷۷، برای مثال، مصاحبه گر CBS والتر کروناکایت قادر بود تعهدات عمومی را از رهبران مصری و اسرائیلی اخذ کند تا راه برای دیدار تاریخی انورالسادات از اورشلیم هموار شود و نیز توافق کمپ دیوید که یکسال بعدتر با میانجیگری رئیس جمهور

<sup>۱</sup> Hoge, Stedman, Gowing

<sup>۲</sup> Marvin Kalb

کارتر حاصل گردید. بنحو مشابهی، تردید اندکی است که CNN یک حلقه ارتباطات مهمی را بین ایالات متحده و عراق در دوران جنگ خلیج فارس فراهم آورد.

یک دگرگونی تازه و رو به تزاید در این پدیده "تغییر نقش"<sup>۱</sup> است بین خبرنگاران و مفسران در ارتباط آنی<sup>۲</sup> ("پاندیت‌ها") و مقامات حکومتی. برای مثال، دیوید گرگین<sup>۳</sup>، سر دبیر سابق روزنامه اخبار آمریکا و گزارش‌های جهان و "یک بارون پاندیتوکرسی" (گورو ۱۹۹۳) بعنوان بخشی از "ساعت خبری مک نیل/الهر" نقشهای ارتباطی در سه دولت جمهوریخواه داشت قبل از اینکه به دولت کلینتون بعنوان مشاور سیاسی ملحق شود. تقریباً بنحو مشابهی، استروب تالبوت، مفسر امنیت ملی برای تایمز، معاون وزارت امور خارجه کلینتون شد. دیگران نیز مانند راش لیمباف<sup>۴</sup> و پت بوکانان از موقعیتشان بعنوان مفسر سیاسی سود برده اند که دستور کار خاصی را تعیین و تبلیغ نمایند. دو بار در سالهای ۱۹۹۰ بوناکان طرح و نظرش را وسیعاً از طریق رسانه‌های چاپی و الکترونیک برای رای دهندگان انتشار داد هنگامیکه وی برای ریاست جمهوری مبارزه می کرد.

بطور خلاصه، روابط بین رسانه‌ها و سیاست‌گذاران هم ظریف و هم پیچیده است، بدون نتیجه‌گیری در باب اینکه چه کسی بر چه کسی تاثیر می‌گذارد و در چه شرایطی. تلویزیون سرعت اخبار را تشدید کرده و بطور اجتناب‌ناپذیری شیوه‌ای را که سیاست‌گذاران از اخبار استفاده می‌کنند و به رویدادها در خارج پاسخ می‌دهند شکل داده است، ولی به هیچ نحوی سیاست خارجی آمریکا را تعیین نمی‌کند. معذک واضح است که رکن چهارم نهادی پر قدرت است که بر جنبه‌های متعدد زندگی سیاسی آمریکا تاثیر دارد. تئودور وایت، یکبار دیگر ضمن توجه به توانائی رسانه‌ها برای تعیین دستور کار، بنحو مفیدی اهمیت رسانه‌ها را خلاصه می‌کند:

قدرت مطبوعات در آمریکا قدرتی اساسی و کهن است. دستور کار بحث عمومی را تعیین می‌کند، و این قدرت سیاسی فائق توسط هیچ قانونی محدود نمی‌شود. تعیین می‌کند که مردم چه خواهند گفت و درباره چی فکر می‌کنند - افتداری که در سایر کشورها فقط مخصوص جباران، کشی‌ها، احزاب و صاحب مقامات عالیرتبه است - هیچ قانون کنگره آمریکا، هیچ ماجراجوئی خارجی، هیچ اقدام دیپلماسی، هیچ اصلاح عظیم اجتماعی در ایالات متحده توفیق نخواهد یافت مگر اینکه مطبوعات ذهن عموم مردم را آماده کرده باشند. (وایت ۱۹۷۳، ۳۲۷).

<sup>1</sup> Roleswitching

<sup>2</sup> On-Air Commentators

<sup>3</sup> David Gergen

<sup>4</sup> Rush Limbaugh

## تأثیر طرز تفکر سیاست خارجی بر انتخابات ریاست جمهوری

مطبوعات و مردم معمولاً انتخابات را بصورت فرصتی برای تغییر سیاسی می بینند، حتی اگر به خاطر امکان تعیین رهبری جدید باشد. بهر حال، انتخابات ممکن است رای دهندگان را قادر سازد که ارجحیت خودشان را در مورد امور سیاست خارجی در سیاستهای کسانی تشخیص دهند که آن اولویتهای را منعکس می سازد. سؤال مهم اینست که آیا رای دادن یک وسیله عملی در ابراز ترجیحات سیاسی مردم و از اینرو منتقل کننده آن به سیاست است. محتمل بنظر می رسد که ترس تصمیم گیرندگان از تنبیه انتخاباتی منجر شود به اینکه آنها سیاستهایی را پیشنهاد کنند که مقصودش حفظ محبوبیتشان باشد و از اینرو چشم انداز توفیقشان در تصدی شغل را تقویت نمایند. بهر حال، "مصونیت آشکار تشکیلات سیاست خارجی در برابر جوابگو بودن به انتخاب کنندگان" (کوهن ۱۹۷۳) قابل توجه است. پژوهش درباره دو پیشنهاد رقیب بسیار گسترده بوده است. و در کل، نتایج "موید تئوری دموکراتیک نبوده است". نتایج نشان می دهند "که رای دادن بر اساس سیاست بسیار نادر است" و اینکه با توجه بدلائل متعددی، شهروندان به نامزدها بر اساس اولویتهای سیاسی رای نمی دهند. خلاصه اینکه، رای دهندگان ناتوان از عقلانیت سیاسی هستند (بیچ و برادی ۱۹۷۲).

## تأثیر انتخاباتی موضوعات سیاست خارجی

اگرچه شواهد بدان جهت است که فرضیه جنجالی و نه همیشه متوافق "سیاست بدون موضوع" را تأیید نماید - اینکه گزینش رای دهندگان نه بخاطر ماهیت موضوعات و نه بخاطر مواضع نامزدها درباره آنها است (نگاه کنید به آثر ۱۹۹۲). سیاست خارجی نیز استثنائی نیست (مقایسه کنید با (الدريج، سولیوان و بورگیدا ۱۹۸۹). آمریکائیان بوضوح عقایدی درباره مسائل سیاست خارجی دارند، ولی آن نظرات در سیستم شکل گیری سیاسی از طریق روند انتخاباتی متجلی نمی گردد. چگونه می توان چنین نقضی را توضیح داد؟

یک توضیح مجذوب کننده اینست که گرچه بسیاری از آمریکائیان اغلب موضوعات سیاست خارجی را بعنوان موضوعات بسیار مهمی که کشور با آن مواجه است می نگرند، معذک موضوعات مذکور هنوز در بطن نگرانی شخصی آنها نیست، نگرانیهایی که به زندگی روزانه شان نزدیکتر باشد. علاوه بر آن، موضوعات سیاست خارجی چیزی نیست که "مردم را بدو گروه مخالف تقسیم کند... بطور کلی موضوعات سیاست خارجی، همانطور که هست ایالات

متحدہ را علیہ دیگران درگیر می‌کند، کہ این خود تفاوتہای داخلی را کاهش دادہ یا محو می‌سازد<sup>۱</sup> (نیہ، وربا، و پتروچیک<sup>۱</sup> ۱۹۷۶).

بہر حال این بدان معنی نیست کہ بر نتایج حزبی، موضوعات سیاست خارجی در جریان انتخابات ریاست جمهوری بلا تأثیر باشند. دیدگاهہای عمومی از سیاست خارجی مرتبط با آراء طرفداران دو حزب در ہر انتخاباتی بین ۱۹۵۲ و ۱۹۸۸ (اثر ۱۹۹۲) بودہ‌اند جمہوریخواہان از آن برداشتہا در ہشت تا از دہ انتخابات منتفع شدند. انتخابات ۱۹۶۴ تنها انتخاباتی بود کہ ترجیحات رای دہندگان دربارہ موضوعات سیاست خارجی بوضوح رو بجانب دمکراتہا داشت. اگرچہ دمکراتہا از ترس عمومی از جنگ ہستہ‌ای در ۱۹۸۴ سود بردند، جمہوریخواہان در موضوع جلوگیری از جنگ سود بردند<sup>(۵۰)</sup> تا ۱۹۸۸ بہر حال، جمہوریخواہان می‌توانستند مدعی جایگاهی بالا ہم در خصوص صلح و ہم رفاہ باشند. مایکل دوکاکیس و حزب دمکرات باختی شدید داشت - و جمہوریخواہان برای ہفتمین بار از یازدہ بار انتخابات ریاست جمہوری دوران جنگ سرد بہ کاخ سفید راہ یافتند.

چہار سال بعد جورج بوش خودش را در موضع دفاعی یافت. صلح در دست بود - در واقع بعد از نیم قرن منازعہ تلخ، ایالات متحدہ جنگ سرد با اتحاد شوروی را "برده بود" و موج را علیہ تجاوز عراق برگردانندہ بود - ولی رفاہ نبود. اقتصاد کشور در پس رفت بود، نگرانیہای برای دیون و کسر بودجہ ہا شعارہای انتخاباتی را توخالی کرد، و بیل کلینتون مصمم بود کہ توجہش را معطوف بہ دشواریہای داخلی نماید نہ چالشہای سیاست خارجی. یک تابلو در مقر انتخاباتیش در ارکانسزاس اعلام میداشت: "اقتصاد، آی خرفت!" نشانگر عزم رہبران دمکرات بود کہ بر سیاست داخلی تک موضوعی تأکید گذارند.

پایان جنگ سرد و خارج شدن شعارہای آتشین ضد کمونیسم از مسائل سیاسی داخلی در این استراتژی موثر بود، در حالیکہ امتیازات حزبی کہ جمہوریخواہان زمانی در امور سیاست خارجی از آن سود می‌بردند در این زمان کم اهمیت بود (وایزبرگ و کیمبال ۱۹۹۵). "در سراسر دوران جنگ سرد دلیل موجودیت حزب جمہوریخواہ ضدیت با کمونیسم بود" لئون سیگال (۱۹۹۳-۱۹۹۲) چنین یادآوری می‌کند، در نگاہی بہ گذشتہ بہ آنچه وی آن را "آخرین انتخابات جنگ سرد" می‌نامد (ہمچنین نگاہ کنید بہ دیودنی و ایکن بری ۱۹۹۴). "می‌توان روی جمہوریخواہان حساب کرد کہ آمریکا را از مزاحمت سرخ ہا حفاظت نمایند، در داخل و خارج... اینک کہ خرس (روسہا) ناپدید شدہ اند، برای چہ چیز دیگری این حزب بزرگ قدیمی باید باشد؟"

<sup>۱</sup> Nie, Verba, Petrocik



همانطور که در فصل ۸ نشان دادیم، وضع اقتصادی نشانه و علامت قدرتمندی است از اینکه چگونه آمریکاییان عملکرد ریاست جمهوری را ارزیابی می‌کنند. بنابراین شگفت نیست که جورج بوش خشم آنان را بخود جلب کرد. کلینتون از سوی دیگر، سرعت دریافت که وضع اقتصادی را با تداوم توانائی آمریکا پیوند دهد که بتواند نقشی فعال در امور جهانی را ایفا کند. وی اعلام داشت "آمریکا باید قدرت اقتصادی را مجدداً بدست آورد تا نقش خاصی را بعنوان رهبر جهان ایفا کند"، "و ما باید رئیس جمهوری داشته باشیم که به اولویتهای داخلی توجه کند اگر قرار است مردم ما حمایتشان را برای تعهد در خارج ادامه دهند". اما سیاست داخلی کارت مهم کلینتون بود، و او آن را بکرات بکار برد.

با قبول ضعف در امور سیاست داخلی، بوش نیز ثابت کرد که در همان اموری که فرض میشد نقطه قدرتش باشد، آسیب پذیر است. "رئیس جمهوری سیاست خارجی" عمدتاً خودش را وقف "تذهیب جزئیات دستورکاری طولانی کرد... او کم و بیش غفلت ورزید که اروپای شرقی و اتحاد شوروی را در ترانزیت مخاطره آمیزشان کمک نماید، تدبیر طرح یک سیاست خارجی را بنماید که حق تعیین سرنوشت ملی را با حاکمیت دولت و حقوق اقلیت سازگار نماید، مانع از خونریزی در بسنی گردد، و مانع از اشاعه انواع سلاحها شود نه فقط سلاحهای کشتار جمعی". برای بیشتر آمریکاییان اینها اهمیت فوری نداشتند. حتی شور و سرور کوتاهی که بعد از پیروزی در جنگ خلیج فارس مشتعل شد زود جای خود را به "موضوعات حساس‌تر" داد (اومستاد ۱۹۹۳-۱۹۹۲). تصمیم بوش به توقف جنگ قبل از اینکه رهبر عراق از قدرت رانده شود نهایتاً نارضایتی بسیاری موجب شد چون آنها تعجب کردند که آیا جنگ ارزش آنهمه تلاش را داشت. در اوت ۱۹۹۲، در زمانی که بوش آماده می‌شد که مبارزات انتخابات مجدداً را آغاز کند، یک نظرخواهی نیویورک تایمز/اسی. بی. اس نیوز روشن ساخت که ۷۵ درصد مردم آمریکا (عمدتاً بدون توجه به تمایل حزبی می‌خواستند که جنگ در عراق تا برکناری صدام حسین ادامه می‌یافت. یک شعار مورد توجهی که به سپر اتومبیل چسبانده می‌شد مضحکه بودن وضعیت بوش را چنین درخود خلاصه کرده بود: "صدام حسین هنوز شغل خودش را دارد. اما توجی؟"

معمولاً دشوار است که درباره اثرات جداگانه مسائل خاص سیاست خارجی بر چگونگی رای شهروندان اظهار نظر کرد. زیرا در اغلب انتخابات مسائل متنوعی وجود دارد که غالباً با یکدیگر تداخل دارند، بعضی از کسانی که برای پیروزی نامزدی رای می‌دهند. بخاطر موضع نامزد درباره موضوعاتی مخصوص چنین می‌کنند، ولی دیگران علیرغم موضع مشخص رای می‌دهند. بنابراین مسائل سیاست خارجی جزوی از مجموعه ملاحظات است، و غالباً جزو مرکبه

کم اهمیت تری تا مسائل سیاسی داخلی یا قضاوت‌های مربوطه به عملکرد گذشته (ابرامسون، الدریج و رود ۱۹۸۶، ۱۹۹۰، فیورینا ۱۹۸۱).

در نتیجه، رفتار رای دهندگان احتمالا قضاوتی بینابین است درباره عملکرد گذشته تا رهنمودی نسبت به اقدام آینده.

### سیاست خارجی و رای دادن با عطف به گذشته

سرنوشت انتخاباتی رئیس جمهور کارتر را در نظر بگیرید. عموم مردم به کارتر نمره بالائی در مورد خصوصیات شخصی اما نمره کمی در مورد عملکردش می دادند. ارزیابیهای عملکرد سیاست خارجی اش بویژه وخیم بود. محبوبیت کارتر در اواخر ۱۹۷۹ بلافاصله بعد از گرفتن کارکنان سفارت آمریکا در تهران رو به تنزل گذاشت، ولی ناتوانی اش در رها ساختنشان نارصایتی عمومی را نسبت به عملکرد کلی اش دامن زد. چالشگروی، رونالد ریگان، سیاست تنش‌زدائی را که کارتر و اسلافش ترویج کرده بود، مورد انتقاد قرار داد، و خواستار افزایش سریع هزینه‌های دفاعی شد، و بر موضوع ظاهرا ناتوانی آمریکا در امور بین‌المللی تاکید کرد. در چنین شرایطی، "تداوم بحران در ایران بصورت مظهري زنده دیده می شد و یادآوری‌ای دائم از همه آنچه ریگان گفته بود" (هس و نلسون ۱۹۸۵) (یازده).

چهار سال بعد، اعتبار ریگان برای رهبری هنوز نیروئی قوی بود که رای دهندگان را برانگیخت تا رئیس جمهور وقت را در برابر رقیب چالشگرش والتر ماندیل انتخاب کنند. مواردی از تجربه سیاست خارجی ریگان براحتی مورد انتقاد بود، ولی چهار سال صلح نسبی، نگرانیها درباره بی‌پروائی ریگان را به آرامش تبدیل ساخت. "دیگر جای ترس نبود که سیاستهای رئیس جمهور ممکن بود منجر به جنگ گردد، عموم مردم دلیل قانع کننده‌ای نداشتند که او را ترک کنند" (کی تر ۱۹۸۵).

از بعضی لحاظ نامزدی بوش بصورت قضاوتی معطوف بگذشته درباره سالهای ریگان درآمد. صلح و رفاه همانطور که خاطر نشان شد بسود بوش منجر گردید. علاوه بر آن، چون ریگان طی دوره دومش بسوی موضع سیاست خارجی مصلحت جویانه روی آورد و از رهیافت "امپراتوری شیطانی" اش نسبت به اتحاد شوروی فاصله گرفت، تفاوت‌های ایدئولوژیک در مورد مسائل سیاست خارجی که در نتایج انتخابات ۱۹۸۸ و ۱۹۸۴ موثر بود در سال ۱۹۸۸ تقریبا ناپدید گردید. معذک هنوز، تا حدی که رای دهندگان تفاوت‌هایی را بین نامزدها در امور سیاست خارجی فرض می‌کردند، بخصوص علاقه شان به "برای آمریکا بپاخیزید" باعث شد که (پومپر ۱۹۸۹)، بوش را ترجیح دهند.

علیرغم پذیرش اهمیت رای دادن معطوف به گذشته، تاریخ ما را به این نتیجه دعوت می‌کند که "انتخابات در درجه اول یک تجربه سمبولیک است که... به نوده فرصتی را می‌دهد که در سیستم سیاسی مشارکت نماید." "احزاب یک سیاست دقیق ثانوی را عرصه نمی‌کنند" و یک "نامزد انتخابات بمنزله یک گزینش سیاسی توسط حوزه انتخابیه نیست" (دای وزیگلر ۱۹۹۰). با وجود این، بخاطر اینکه سیاست‌گذاران چنین می‌کنند که انگار رای‌دهندگان گزینش خود را بر اساس اولویت‌های سیاسی شان بعمل آورده‌اند - در حالی که شواهد مغایر این است - آنها نسبت به واکنش‌های مورد پیش بینی رای‌دهندگان در تعیین گزینش‌های سیاسی شان توجهی معطوف می‌دارند.

### جنگ ویتنام در انتخابات ریاست جمهوری

ماجرای ویتنام نشانگر بسیاری از این نتیجه‌گیریها درباره میتولوزی انتخابات بعنوان ابزار کنترل مردمی است. در ۱۹۶۴، ۱۹۶۸، و ۱۹۷۲ انتخاب‌کنندگان آمریکائی فرصت یافتند تا فضاوتی درباره عملکرد گذشته معمول دارند بطرقی که اثرات روشنی در رفتار آتی از جانب رهبری حکومتشان داشته باشد. آیا آنها به اولویت‌هایشان در این موضوع رای دادند؟ رابطه بین آن اولویت‌ها و سیاست چه بود؟

ویتنام یک موضوع اصلی سیاست خارجی در ۱۹۶۴ بود، موقعی که پیروزی قاطع جانسون بنحوی گسترده به این گونه تعبیر شد که تعهدی است برای خودداری از درگیری روز به تزايد ایالات متحده در منازعه جنوبشرقی آسیا. رقیب و مخالف جمهورخواه وی، باری گلدواتر، در مبارزاتش متعهد به دنبال کردن و تعقیب "پیروزی" علیه کمونیسم در اکناف جهان شده بود، ولی بویژه در ویتنام با "هر وسیله لازم". تشدید بعدی مخاصمه توسط جانسون، توسط برخی بعنوان تخلف از آن تعهد نگریسته شد، در واقع، همانند اجرای برنامه گلدواتر. بهر حال در حقیقت، همانگونه که بررسی‌های ملی دلالت داشت:

رابطه نسبی اندکی بین نامزد و ترجیح سیاسی وجود دارد، با جانسون که از حمایت هم "کیوترا" و هم "پازها" برخوردار شد، در حالیکه ۶۳ درصد آنهائیکه طرفدار عقب نشینی از ویتنام بودند رای به رئیس جمهور دادند، همانطور نیز ۵۲ درصد آنهائیکه طرفدار "موضع قوی تر بودند حتی اگر معنای آن نه‌اجم به ویتنام شمالی باشد" همانطور که ۸۲ درصد آنهائیکه ترجیح دادند "سربازانمان را در ویتنام نگاه داریم. اما جهت خاتمه جنگ کوشش کنیم" (پومپر ۱۹۶۸، ۲۵۱)

در حقیقت، نتایج آن انتخابات آنطور که مربوط به ویتنام می‌شد آنقدر مبهم بود که یک محقق را به این نتیجه‌گیری رساند که: "رای ۱۹۶۴ چه می‌توانست به [جانسون] درباره

حمایت مردمی برای گزینه‌های متعدد جنگ گفته باشد؟ خلاصه اینکه، می‌توانست بوی گفته باشد هر کاری که می‌خواهد بکند." (بوید ۱۹۷۲).

تا ۱۹۶۸ جنگ، با هر معیاری به نسبتی عظیم رسیده بود. عاقبت قابل پیش بینی، همانطور که ما قبلاً خاطر نشان کردیم، افزایش ناراضیاتی نسبت به جنگ بود. چون طول جنگ افزایش یافت حمایت از آن رو به کاستی گذاشت و فهرست کشته گان رو به ازدیاد. نا آرامی دانشگاهها، تظاهرات توده ای علیه جنگ، افزایش صدای اپوزیسیون اقلیت، شامل چالشهایی از داخل حزب خود رئیس جمهور توسط یوجین مک کارتی و رابرت کندی - همه دلالت بر تغییر شرایط افکار عمومی داشت. تصمیم جانسون که برای دومین دوره کامل خودش را نامزد ریاست جمهوری نکند، بطوری گسترده بعنوان نتیجه مستقیم مخالفت داخلی تعبیر شد. بنابراین انتظار میرفت که در ۱۹۶۸ رای دهندگان قضاوت روشنی درباره عملکرد گذشته داشته باشند و حکم روشنی برای آینده بدهند. آنها چنین نکردند.

در خصوص ویتنام، رای ۱۹۶۸ همانقدر "بدون موضوع" بود که مواجهه آیزنهاور - استیونسون در ۱۹۵۶. اگرچه "بازها" متمایل بودند به تناسب بیشتری از "کیوترها" به نیکسون رای بدهند، رویهمرفته عقاید درباره ویتنام فقط بین ۱ تا ۲ درصد تفاوتی در رفتار رای دهندگان گذاشت، و "رای دهندگان با انتخابات ۱۹۶۸ بعنوان یک همه پرسی در مورد سیاست ویتنام برخورد نکردند" (پیچ و برادی ۱۹۷۲، ۹۸۲).

این عمدتاً بخاطر این بود که انتخاب کنندگان (بدرستی) تفاوت مختصری را بین مواضع نامزدها (نیکسون و همفری) در خصوص سیاست ویتنام قائل بودند. رای دهندگان در حقیقت از یک گزینش سیاست خارجی با محتوی محروم بودند و لذا مکانیسم انتخاباتی قاصر بود از اینکه دستگاهی برای ابراز و بیان ناراضیاتی رو به رشد عمومی از جنگ باشد.

بار دیگر در ۱۹۶۸، روند انتخاباتی نتوانست یک اختیار و تعهد روشن سیاست خارجی را برای مسیر اقدام معلومی فراهم آورد. تغییر بعدی در نظر نیکسون به هدف جستجوی "صلح با افتخار" از انتخابات سرچشمه نگرفته بود. نه وعده پایان دادن فوری جنگ بمرحله عمل درآمد. روند رنج آور گسندی ادامه یافت. استراتژی "ویتنامی کردن" عقب نشینی مرحله ای سربازان را اعلام کرد و شروع گفتگوهای صلح در پاریس دیرتر حاصل آمد. نه تا اکتبر ۱۹۷۲، کوتاه مدتی قبل از (بنحو تصادفی؟) انتخابات بعدی ریاست جمهوری بود که وزیر امور خارجه هنری کیسینجر به عموم اعلام داشت که "صلح نزدیک است".

اما صلح در دسترس نبود. بنابراین در ۷ نوامبر ۱۹۷۲ مشخص کننده نخستین انتخابات از زمان انتخابات جنگ کره در ۱۹۵۲ بود که در آن سیاست خارجی از مسائل عمده انتخاباتی

بشمار می‌رفت. این زمان انتخابات کنندگان آمریکائی آراءشان را با در نظر داشتن ویتنام بعنوان مهمترین مساله به صندوقها ریختند (میلر و دیگران ۱۹۷۶). بهر حال در پیروزی قاطع نیکسون سیاست ویتنام مفهوم چندان صریح و روشنی نداشت. این پیروزی بعنوان تایید آنچه درست یا غلط بعنوان سیاست نیکسون در تخفیف دادن دامنه جنگ فرض می شد تلقی گردید که ممکن است بسیار موثر باشد. بهر حال، آیا رای دهندگان چنان رای دادند که می خواستند زیرا آنها صلحی با مذاکره را طالب بودند یا اینکه آنها در آرزوی یک پیروزی نظامی بودند، مساله‌ای بدون پاسخ باقی می‌ماند.

بر اساس مباحث مورد مطالعه در فصل ۸ از ویژگیهای اصلی و عملکردهای افکار عمومی، این نتیجه‌گیری که در بیشتر مبارزات انتخاباتی، اغلب آمریکائیان متمایل به پشتیبانی از اقدامات حکومت وقت هستند نباید موجب شگفتی گردد. آنچه موجب شگفتی است شاید بویژه در پرتو احساسات ملی گرایانه عمومی و بی تفاوتی نسبی اکثر آمریکائیان نسبت به سیاست خارجی - اینست که مساله سیاست خارجی بهر حال بصورت یک موضوع اصلی در دستور کار انتخاباتی درآید. بنظر می رسد علت این امر در هزینه متصوره در جنگ نهفته باشد. هنگامیکه موضوعات سیاست خارجی بطور قابل ملاحظه ای در زندگی روزانه مردم آمریکا اثر بگذارد احتمال می رود که به آنها بیشتر بعنوان مسائل سیاست داخلی نگریسته شود. ویتنام دقیقاً چنین موردی بود. مادران و همسران، پدران و پسران، مالیات دهندگان و وام دهندگان - همه بلافصل از تاثیر ویتنام بر کنار نبودند، حقیقتی که این جنگ را مانند سایر جنگ ها، از مسائل سیاست خارجی متمایز می ساخت. معذک واقعیت شگفت انگیز اینست که حتی در مورد ویتنام، رابطه بین ترجیحات و اولویتهای عمومی و برآیندهای سیاسی ضرورتاً غیر مستقیم بود، که بطور کلی موید این نظر است که سیاست گذاران هدایت و رهبری می‌کنند و عموم دنباله روی. تعجیبی ندارد که این خصوصیت سازی برای امور کم هزینه تر و کم اختلال برانگیزتر (ولی بطور نامحدودی بسیار متعددتر) شامل مجموعه سیاست خارجی ایالات متحده مصداق می یابد ترجیحات عمومی بطور اعم، و در دوران انتخابات بطور اخص بعنوان یک "منبع" سیاست خارجی آمریکا عمل می‌کند، ولی بنظر می‌رسد که چنین امری با رنگ و لعاب دادن به کلمات و جملات مورد استفاده سیاست گذاران انجام می‌یابد تا اینکه در تعیین حاصل سیاست خارجی موثر باشد. انتخابات مکانیسمی نیست که از طریق آن عموم مردم مبادرت به اعمال نظارت بر سیاست خارجی آمریکا بنمایند. آن ابزاری برای گزینش افراد، نه سیاست می‌باشد (دوازده).

## پیوندهای بین منابع اجتماعی و سیاست خارجی آمریکا

سئوالی که در ابتدای این فصل و در فصل قبلی مطرح بود - "آیا به چه نحوی عوامل اجتماعی بر سیاست خارجی آمریکا تأثیر می‌گذارند؟" - سبب گردید که سئوالات اضافی دیگری به میان آید، و بطوری اجتناب ناپذیر، پاسخهای متنوعی را موجب شود. بهر حال روشن است که، این نظر درباره ایالات متحده بعنوان یک نظام سیاسی جامعه مسلط، بصیرتی را در خصوص اثر بالقوه فرهنگ سیاسی، افکار عمومی، نخبگان و توده ها، رسانه ها، و انتخابات ریاست جمهوری فراهم می آورد. توانائی شهروندان "به بسیج حمایت برای درخواستهایشان و سازمان دادن بخودشان" ویژگی مشخص نظامهای جامعه مسلط است (رایس - کاپن<sup>۱</sup> ۱۹۹۱). بهمین ترتیب انتخابات و گروهها دینقوذ در ایالات متحده، موثر در کانالیزه کردن ترجیحات عمومی و منافع خصوصی بداخل سیاست عمومی می‌باشند، همانطور که ما در این فصل یادآور شده و بحث کردیم، قدرت هم دولت و هم گروههای اجتماعی نسبت به بیشتر جوامع صنعتی دیگر تمرکز نیافته است. از اینرو، نخبگان قادر نیستند که کاملاً سیاست خارجی آمریکا دیکته کنند - که دیدگاهی "از بالا به پائین" از سیاست‌گذاری مطابق مدل نخبه گرایانه است که قبلاً بررسی شد. بطور مشابهی، توده مردم آمریکا هم سیاست خارجی آمریکا را "از پایین به بالا" تعیین نمی‌کنند، دیدگاهی که موازی مدل کثرت گرایان است. در عوض، بین سیاست‌گذاران و عموم، نخبگان و توده‌ها نیز کنشهای متقابلی بطور دائمی وجود دارد، که بیشتر از طریق رسانه‌ها و نظام انتخاباتی انجام می‌گیرد. سیاست خارجی آمریکا حاصلی است از استمرار این کنشهای متقابل. سیاست‌گذاران و نخبگان از مزیت بیشتری در تعیین محتوی آن برخوردارند و نهایتاً مسئول برای تصمیمات نهائی هستند، باید به نقشی که ترجیحات توده و منافع خصوصی در شکل‌گیری سیاست خارجی ایفا می‌نمایند، با تامل و احتیاط بیشتری نگریست. با وجود این، دیده ایم که عوامل اجتماعی در واقع در روند سیاست‌گذاری دخالت می‌نمایند و از اینرو بعنوان یک منبع سیاست خارجی آمریکا محسوب می‌گردند.

عوامل اجتماعی بیشتر روند تنظیم سیاستهای آمریکا در برابر محیط خارجی را توضیح می‌دهند تا درباره اهداف آن اعمال، و ابزار خاصی که برای نیل بدان گزیده شده است. علاوه بر آن، مشکل است که ارتباطات علتیتی بین متغیرهای اجتماعی خاص و اقدامات خاصی در خارج را از هم جدا ساخت. از اینرو عوامل اجتماعی بندرت حتی اگر نگوییم هرگز، "اقدامات سیاست خارجی" را تعیین می‌کنند. در عوض، عوامل مذکور در درجه نخست بعنوان جزئی از مجموعه ای محسوب می‌شوند که در داخل آن تصمیمات تنظیم می‌گردد بخصوص بیشتر به عنوان

نیروهای محدودکننده سیاست خارجی بشمار می‌آیند تا بعنوان نیروهای برانگیزنده تغییر رادیکال نسبت به گذشته.

برای معین کردن بهتر متابع تصمیمات و اقدامات سیاست خارجی آمریکا، نیاز داریم که توجه خود را از ملاحظه عوامل درون جامعه آمریکا معطوف داریم به بررسی نهادهای سیاسی که اغلب ابتکارات سیاست خارجی از آنها نشأت می‌گیرد. همانطور که ما در سه فصل آتی مشخص خواهیم ساخت این نهادها - بخشی از ساختار داخلی نظام سیاسی آمریکا می‌باشند - بطور نسبی در کانونهای متضاد قدرت پخش شده‌اند از ایتروى مراکز دسترسی متعدد را برای آنهاستیکه در نظام سیاسی جامعه مسلط آمریکا در پی تعیین سیاست خارجی آمریکا هستند فراهم می‌آورند.

## حواشی

یک) تحصیل و سابقه کار تضمین نمی‌کند که تصمیمات احمقانه سیاسی اتخاذ نگردد. در واقع، یکی از نکات عمده در کتاب هالبر ستام اینست که آدمهای باهوش مستعد اتخاذ تصمیمات ابلهانه و مکارانه می‌باشند. دو) اصطلاح "نخبگان با قدرت" اظهور که در چهار جوب سیاست‌گذاری خارجی بکار می‌رود اساساً مترادف است با "تشکیلات حکومتی" که در بالا توصیف گردید، که شامل آنهایی می‌شود که دسترسی دارند به اشخاصی که مقام سیاست‌گذاری خارجی را بهمهده دارند و آنهایی که در زمانهایی صاحب اقتدار می‌شوند. یادآور می‌شود که بهرحال، "نخبگان با قدرت" با "تشکیلات حکومتی" ضرورتاً مترادف با "نخبگان حاکم" نیست، این اصطلاح منحصرأ اشاره دارد به آنهاستیکه صاحب موقعیت اقتدار در حکومت می‌باشند - البته بخصوص در سطوح بالای حکومت، تداخلی حاصل می‌شود بین "تشکیلات حکومتی" و "نخبگان حاکم" - تداخلی که کانال مهمی را فراهم می‌آورد جهت آنهایی که در داخل حکومت هستند و آنهایی که خارج از آن قرار دارند.

سه) داده‌های موید و اطلاعات اضافی برای هر یک از این ملاحظات را می‌توان در منابع زیر یافت: آنکینسون و هپیات (۱۹۸۵)، دال بی‌یر و ادلمان (۱۹۸۵)، اتزیونی (۱۹۸۴)، فاسدال (۱۹۸۵)، گودوین (۱۹۸۵)، هی‌یات و آنکینسون (۱۹۸۵)، پارنتی (۱۹۸۸)، بینکوس (۱۹۸۵)، پراکسامیر (۱۹۷۰)، و روزن (۱۹۷۳).

چهار) هنگامیکه جنگ سرد خاتمه یافت، مصارف نظامی حدود ۶ درصد تولید ناخالص ملی را تشکیل میداد. در مقایسه، مصارف نظامی در پایان جنگ کره تقریباً ۴۰ درصد و بعد از ویتنام ۱۰ درصد بود. حتی اگر قرار شود مصارف نظامی کاهش یابد، فرضاً به ۴ درصد تولید ناخالص ملی، تأثیرش بر اقتصاد عملاً کمتر از آنی است که بعد از کره و ویتنام بود.

پنج) تقریباً همه برآنند که "رسانه‌ها" تحت سلطه "لیبرال‌ها" هستند و شواهدی بر تأیید از این نظر موجود است (لیچتر و روتمن ۱۹۸۱، اسنانیدر و لونیس ۱۹۸۵). بهرحال بنحو شگفت‌آوری، مطبوعات بکرات و بیش از نامزدهای دمکراتها، نامزدهای ریاست جمهوری جمهوریخواهان را تأیید کرده‌اند. در ۱۹۸۸ بطور مثال، جورج بوش در برابر هر یک تأییدی که به رقیب لیبرال ترش مایکل دوکاکیس در مطبوعات داده می‌شد، او چهار برابر تأیید دریافت می‌داشت. یک استثنا در برابر قاعده عمومی، ۱۹۹۲ بود، که در آن بیل کلینتون تأیید ۱۸۳ روزنامه

(با تیراژ جمعی ۱۷/۵ میلیون نسخه) داشت در مقایسه با ۱۳۸ روزنامه (با تیراژ ۹/۹ میلیون نسخه) که بوش را تایید می‌کردند (ادتیور و پاپلیشر ۷ نوامبر ۱۹۹۲ - ۱۵) راس پرو ۰ نیز ۴ تایید را دریافت کرد.

تحقیق ۱۹۸۵/لوس آنجلس تایمز معلوم ساخت گرچه آنهاییکه شرح اخبار را می‌نویسند و ویراستاری می‌کنند غالباً لیبرال می‌باشند، بندرت نیمی از آنهاییکه همان روزنامه را می‌خوانند می‌توانند آنها را بعنوان لیبرال یا محافظه کار تشخیص داد. این تحقیق همچنین آشکار ساخت که "تمایلی وجود دارد که مردم مواضع خودشان را با مواضع روزنامه هایشان موافق و منطبق سازند". یعنی اینکه "خوانندگان فرض می‌کنند که روزنامه ای که آنها برای کسب اطلاعات به آن متکی هستند نگرشی مطابق نظراتشان دارد" (اشنایدر و لولیس ۱۹۸۵).

نهایتاً، تحلیلی از پوشش شبکه خبری و سرویس مخابراتی از مبارزات انتخابات ریاست جمهوری ۱۹۸۰ به نتیجه مشابهی رسید: گزارش خبری سیاسی، بخصوص از اخبار داخلی، "غالب اوقات منعکس کننده نظرات عینی می‌باشند تا افکار سیاسی خود مطبوعاتی‌ها" (روبینسون ۱۹۸۳).

شش (سه مجله خبری ملی، تایم، نیوزویک، و اخبار آمریکا و گزارشهای جهان، نیز توجهی عمده به امور خارجی معطوف می‌دارند. داده های فرانک شامل مجلات خبری می‌شود، ولسی گانز (۱۹۷۹) بنحوی مطلوب این رسانه های ملی را با شبکه های تلویزیونی مقایسه می‌کند.

هفت (شواهد و انتقادات از تز "تأثیر حداقل" را می‌توان در اینگار، پیترز، و کایندر (۱۹۲۸) و پیچ، شاپیرو، و دمپ سی (۱۹۸۷) دید.

هشت (نگاه کنید به آلترن (۱۹۹۲) جهت دیدی انتقادی از نقش پاندیت ها، برای مثال، در ایجاد و حفظ پشتیبانی برای سیاستهای دولت بوش طی بحران خلیج فارس.

نه (تیل و واتز (۱۹۸۵) مطالعه و بررسی ای کلی از رابطه بین مطبوعات و ریاست جمهوری را انجام داده اند. آنها بخصوص از استفاده - و سوء استفاده - دولت ریگان از رسانه های جمعی انتقاد کردند، کرن، لورینگ، و لورینگ (۱۹۸۴) به بررسی دولت کندی می‌پردازند که غالباً گفته می‌شود که بنحوی خارق العاده موفق بوده است در اینکه اخبار را بسود خودش متمایل سازد. موتاگوکرن (۱۹۸۴) به مقایسه کارتر و کندی می‌پردازد، خاطر نشان می‌سازد که فقدان نسبی توفیق کارتر با رسانه ها تا حدودی بخاطر آن بود که وی "سوار بر موج یاس و ناامیدی مردم و مطبوعات از ریاست جمهوری قدرتمند به کاخ سفید رسید".

ده (طبق برداشت و سنت قدیمی سیاسی که جمهوریخواهان "صلح همراه با رفاه را" با خود می‌آورند در حالیکه دمکراتها "جنگ همراه با ثروت" را بوجود می‌آورند. این برداشته ممکن است در حال تغییر باشند. داده های نظر خواهی گالوپ از نیمه های سالهای ۱۹۷۰ تا اوائل سالهای ۱۹۹۰ نشان می‌دهد که حزب دمکرات غالب اوقات بعنوان حزب صلح توصیف می‌گردد تا حزب جمهوریخواه. از ۱۹۸۰، از سوی دیگر، جمهوریخواهان غالب بعنوان حزبی بهتر برای رفاه توصیف شده اند (ماهنامه نظر خواهی گالوپ، ژوئیه ۱۹۹۲، ص ص ۴۷-۴۶).

یازده (از زمان نخستین روز تصدی ریاست جمهوری ریگان داستانهائی بر سر زبانها بود که اعضای ستاد مبارزه انتخاباتی مصمم بودند که کارتر بهره ای انتخاباتی از بحران گروگانگیری ایرانیان نبرد. از اینقرار، ویلیام کیسی، مدیر مبارزات انتخاباتی ریگان و رئیس بدی سیا، ظاهراً گفته می‌شود که با مقامات ایرانی ملاقات کرد و وعده فروش تجهیزات نظامی به ایران را داد در ازای اینکه ایرانیان گروگانهای آمریکائی را قبل از انتخابات رها نسازند. گروگانها نهایتاً وقتی رها شدند که درست دقایعی بعد از ایراد سوگند ریگان بعنوان رئیس جمهوری بود. و گزارش شد که تسلیحات به ایران از طریق اسرائیل جاری گردید - برای شرح روشنی از آنچه ظاهراً روی داد، نقل شده توسط عضو سابق ستاد شورای امنیت ملی مسئول امور ایران، نگاه کنید به سیک (۱۹۹۱). واضح است که



آنچه در خصوص ماجرای «گروگان‌های آمریکایی» و همچنین واقعه به اصطلاح «ایران - کنترل» در این کتاب آمده، بیشتر مبتنی بر ادعاهای مقامات آمریکایی و دیدگاه‌های مطرح شده از طریق رسانه‌های عمومی آمریکا و گاه اساساً خلاف واقعیت است.<sup>۱</sup>

دوازده) البته، نهایتاً، مقامات منتخب هم تأثیری در سیاست ندارند شواهد نشان می‌دهد، برای مثال، که علایق ایدئولوژیک اعضای کنگره آنهایی را منعکس می‌سازد که در حوزه انتخابیه شان غالب است. به نوبه خود، ایدئولوژی (لیبرال علیه محافظه کار، اغلب مبین مواضع سیاسی در امور مصارف دفاعی، کمک خارجی، حمایت از حقوق بشر، و سایر امور سیاست خارجی و امنیت ملی می‌باشد (برنشتاین ۱۹۸۹، لیندسی ۱۹۹۰). معذک هنوز، یک رابطه مستقیم علی‌بین ترجیحات عمومی آنطوری که در صندوقهای رای بیان شده و امور روزمره که شامل سیاست خارجی آمریکا می‌شود، وجود ندارد.

### توصیه برای مطالعات بیشتر

Alterman, Eric *Sound and Fury: The Washington Punditocracy and the Collapse of American Politics*. New York: Harper Collins, 1992.

Cohen, Bernard C. *The Press and Foreign Policy*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1963

Friedberg, Aaron L. "Why Didn't the United States Become a Garrison State?" *International Security* 16 (Spring 1992): 109-42.

Hoge, James F., JR. "Media Pervasiveness", *Foreign Affairs* 73 (July/August 1994): 136-44.

Jeffreys - Jones, Rhodri. *Changing Differences: Women and the Shaping of American Foreign Policy, 1917-1994*. New Brunswick, N.J.: Rutgers University Press, 1995.

Kotz, Nick. *Wild Blue Yonder: Money, Politics, and the B-1 Bomber*. Princeton: Princeton University Press, 1988.

Milbrath, Lester W. "Interest Groups and Foreign Policy," pp. 231 - 52 in James N. Rosenau, ed., *Domestic Sources of Foreign Policy*. New York: Free Press, 1967.

Nitze, Paul H. *Tension Between Opposites: Reflections on the Practice and Theory of Politics*. New York: Scribner's, 1993.

O'Heffrenan, Patrick. *Mass Media and American Foreign Policy: Insider Perspectives on Global Journalism and the Foreign Policy Process*. Norwood, N.J.: Ablex, 1991.

Patterson, Thomas E. *Out of Order*. New York: Vintage, 1994.

Skidmore, David, and Valerie M. Hudson, eds. *The Limits of State Autonomy: Societal Groups and Foreign Policy Formulation*. Boulder, Colo.: Westview, 1993.

---

۱ واضح است که آنچه در خصوص ماجرای "گروگانهای آمریکایی" و همچنین واقعه به اصطلاح "ایران-کنترل" آمده براساس ادعاهای مقامات آمریکایی و دیدگاههای رسانه‌های جمعی آمریکا است که گاه اساساً خلاف واقعیت است. م.

Smith, James Allen. *The Idea Brokers: Think Tanks and the Rise of the New Policy Elite*. New York: Free Press, 1991.

Vernon, Raymond, Debora L. Spar, and Glenn Tobin. *Iron Triangles and Revolving Doors: Cases in U.S. Foreign Economic Policymaking*. New York: Praeger, 1991.

Wittkopf, Eugene R., ed. *The Domestic Sources of American Foreign Policy: Insights and Evidence*, 2nd. ed. New York: St. Martin's, 1994.



## فصل ۱۰

### تفوق ریاست جمهوری در سیاست گذاری خارجی

در حوزه‌های دفاعی و امور خارجی، ملت باید با یک صدا سخن گوید، و فقط رئیس جمهور صلاحیت ابراز آن را دارد.

رئیس جمهور رونالد ریگان، ۱۹۸۴

خود این روند موجد سیاست بود.

معاون وزارت امور خارجه جورج دبلیو. بال، ۱۹۶۲

رئیس جمهور ایالات متحده عموماً چه در داخل و چه در خارج به عنوان تنها فرد قدرتمند در جهان محسوب می‌شود. رئیس جمهور صاحب این توانائی است که مهار قدرت تخریبی بی‌سابقه‌ای را رها سازد، منابع سیاسی و اقتصادی را که در جهان همانند ندارد جهت بدهد. و از درجه ای از مشروعیت و اقتدار در داخل برخوردار است که مورد حسادت رهبران سیاسی در اکناف جهان است. علاوه بر آن، توانائی ثابت شده نوع حکومت ریاست جمهوری، برای پاسخ و واکنش سریع و عملی به چالشهای فوری به وی امتیازاتی نسبت به سایر اشکال دموکراتیک حکومت، مانند نظام پارلمانی انگلیس می‌دهد (والتر ۱۹۶۷).

نیم قرن رقابت جنگ سرد با اتحاد شوروی و چالش ایدئولوژیک کمونیسم تا حدود قابل توجهی منجر به بالا رفتن تفوق ریاست جمهوری در سیاست گذاری خارجی شد. در واقع، پیش از ویتنام سخنی عادی بود که بحث شود که "ایالات متحده یک رئیس جمهور دارد، ولی دو مقام ریاست جمهوری"، یکی برای سیاست داخلی، دیگری برای سیاست خارجی و دفاعی. نفوذ رئیس جمهور در حوزه اخیر در مقایسه با حوزه اولی، موجب تمایز بود. همانطور که دانشمند سیاسی آرون ویلداوسکی ۱۹۶۶ در یک مقاله کلاسیک نوشت، "از زمان جنگ جهانی دوم، روسای جمهور توفیق بسیار زیادتری در کنترل سیاستهای خارجی و دفاعی کشور داشتند تا تحت نفوذ گرفتن سیاستهای داخلی... مشکل عادی رئیس جمهور با سیاست داخلی اینست که باید پشتیبانی کنگره را برای برنامه های مورد رجحانش، اخذ نماید. در امور خارجی، برعکس، او تقریباً می تواند همیشه پشتیبانی را برای سیاستهایی که معتقد است کشور را حفظ می‌نماید بگیرد."

بهرحال اینک با از میان رفتن جنگ سرد شاید تغییرات شدیدی در طبیعت ریاست جمهوری مدرن و نفوذش بوجود آید. آنطور که یکی از ستون نویسه‌های مطبوعاتی نوشت، "پایان جنگ سرد موقعیت رئیس جمهور را تغییر داده است - وی را از اوج سریر سلطنتی" قدرتمندترین مرد در جهان "به سطح عادی یک رهبر سیاسی پایین آورده است که در تلاش بر سر مسائل جزئی سیاست داخلی گرفتار است" (لاتر ۱۹۹۴). نویسنده دیگری پس از کنفرانس سران گروه هفت ۱۹۹۴ نوشت که "رهبران خارجی نتیجه گرفته اند که آنها می توانند براحتی با [کلینتون] رفتاری بهمان اندازه کم اهمیت داشته باشند... که وی در داخل کشورش با آن مواجه می‌شود" (ویل ۱۹۹۴). هردوی نظرات این باور را منعکس می‌کند که "قدرت ریاست جمهوری در سیاست خارجی و نظامی بیشترین است، اما در فقدان نگرانی مهم برای چنین اموری، اهمیت ریاست جمهوری افول خواهد کرد" (دیودنی و ایکنبری ۱۹۹۴).

ما به این تز جنجالی در نتیجه گیری این فصل خواهیم پرداخت. بهر حال نخست باید به بررسی نیروهایی پردازیم که موجب بالا رفتن اقتدار ریاست جمهوری بخصوص طی نیم قرن گذشته شدند، و اینکه روسای جمهوری در عوض برای تضمین کنترلشان بر دستگاه حکومت، مسئول طرح و اجرای سیاست خارجی کشور، چه کرده‌اند.

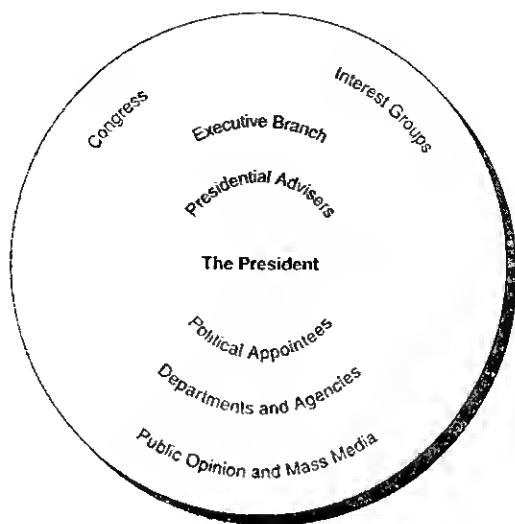
برای هدایت تحقیقمان، ما به طرح یک مفهوم سازی از روند سیاست گذاری خارجی می پردازیم بصورت یک سری دایره های متحدالمرکز که توسط یک سیاست گذار سابق، روجر هیلزمن<sup>۱</sup> (۱۹۶۷) پیشنهاد شد. دیدگاه وی که در نمودار ۱-۱۰ ترسیم شده- ایالات متحده را به عنوان یک نظام سیاسی جامعه مسلط تصویر می‌کند که ما در فصلهای ۸ و ۹ از آن استفاده کردیم تا تاثیر نفوذهای اجتماعی را بر سیاست خارجی آمریکا درک کنیم.

از آنجا که خصوصیت چنین سیستمهایی است، قدرت سیاسی در سیستم فدرال آمریکا غیر متمرکز است. و در داخل حکومت فدرال، اختیار و مسئولیت سیاست خارجی کشور، بین رئیس جمهور و کنگره تقسیم شده است. با توجه به این واقعیت، مفهوم سازی هیلزمن، بنحوی شعبه ها و شاخه های سازمان استاندارد حکومت را ترسیم می نماید که توجه را به هسته، یا منبع، اقدام معطوف می دارد. دایره مرکزی در روند سیاست گذاری مرکب است از رئیس جمهور، مشاوران نزدیکش، و مقامات مهم سیاسی چون وزیران خارجه و دفاع، رئیس سازمان اطلاعات مرکزی (سیا)، و معاونان و دستیاران گوناگون وزیرانی که دارای مسئولیت انجام تصمیمات سیاسی هستند. همه تصمیمات مهم که متضمن سرنوشت کشور است (اصولا) در این حلقه اتخاذ می‌گردد.

<sup>۱</sup> Roger Hilsman

دایره دوم مشتمل است بر وزارتخانه‌ها و سازمانهای مختلف قوه مجریه. اگر ما از آن دایره روسای اجرائی را که منتصب سیاسی هستند و زیردستان بلافصلشان را خارج سازیم، چه قبلاً آنها را در دایره درونی قرار داده ایم، دایره دوم شامل حرفه ایهای کاریری خواهند بود که استمرار در اجرای سیاست را از یک دولت به دولت بعدی تامین می نمایند، صرفنظر از اینکه چه کسی در کاخ سفید نشسته است. وظیفه اصلی و اولیه آنها - در تئوری - اینست که برای سیاست گذاران سطح عالی اطلاعات لازم را فراهم سازند تا آنها اتخاذ تصمیم کرده و سپس اینها، آن را اجرا نمایند.

دایره بیرونی آنچیزی است که هیلزمن آن را "دایره عموم" می خواند و مرکب است از کنگره، گروههای ذینفع، افکار عمومی، و رسانه های جمعی. نهادها، گروهها و افراد در این سطح کمترین مداخله را در روند روزمره سیاست خارجی دارند.



نمودار ۱-۱۰ سازمان نهادی: دایره های متحدالمرکز سیاست گذاری

منبع: برگرفته شده از روجر هیلزمن، اداره یک کشور (نیویورک: دابل دی، ۱۹۶۷) ص ص ۴۴-۵۴۱.

بر مبنای این مفهوم سازی، سه رهیافت متفاوت را برای توصیف امور خارجی حکومت در این فصل و در فصل بعدی پیش می گیریم. نخست، در این فصل شیوه ای را بررسی می کنیم

که رئیس جمهور و گروه مشاوران امور خارجی وی، بر سیاست خارجی آمریکا تاثیر می گذارند. ما توجه خاصی را نسبت به نظام شورای امنیت ملی و نقش مشاور امنیت ملی رئیس جمهور معطوف می داریم. در اینجا موضوع اینست که چگونه ترجیحات ریاست جمهوری با فرم حکومت ریاست جمهوری، ترکیب می شود تا آنچه را که می توان بطور متمایزی رهیافت نهادهی آمریکا به سیاست گذاری خارجی نامید، بوجود آورد.

دوم، در فصل ۱۱ ما وظائف جمع آوری اطلاعات و اجرای سیاست از سوی مهمترین سازمانهای متعدد حکومت را که درگیر در سیاست خارجی هستند، مورد ملاحظه قرار می دهیم. اگرچه سیاست گذاری خارجی در درجه اول وظیفه قوه مجریه است، ویژگیهای ساختاری حکومت امور خارجی، که اقتدار را تعیین و وظائف را بین آنها که مسئول وضع و اجرای سیاست خارجی هستند تقسیم می کند، بر تصمیمات ریاست جمهوری و عملکرد سیاسی تاثیر می گذارد.

آخرا امر، در فصل ۱۲ ما به بررسی منابع حکومتی که در دایره سوم جا گرفته اند با عطف توجه به نقش کنگره در روند سیاست گذاری می پردازیم. ما بویژه مشخص می کنیم که چگونه تفکیک قوا - و مشارکت در قدرت توسط نهادهای جداگانه - مرتبط با طبیعت و عملکرد سیاست خارجی آمریکا می باشد<sup>(یک)</sup>

## امور خارجی و قانون اساسی

مقام مستفوق رئیس جمهور در امور خارجی حکومت تا حدودی نشأت از اختیاری می گیرد که در قانون اساسی بوی اعطا شده است. آن اختیار همچنین حاصل ترکیبی از تفسیر قضایی، قبول قوه قانونگذاری، توجه و خواست شخصی و عرف و سنت می باشد که یک شاخه همدان و برابر حکومت فدرال را متحول ساخته است به آنچه عملاً قدرتمندترین مقام در جهان است.

قانون اساسی خصوصاً اختیارات نسبتاً محدودی را به رئیس جمهور در حوزه امور خارجی اعطا می کند. ماده ۲ مقرر می دارد که رئیس جمهور با رضایت و توصیه سنا اختیار آن را دارد که به انعقاد معاهدات، و انتصاب سفیران و سایر وزیران و مشاوران پردازد. در بخش بعدی به رئیس جمهور اختیار می دهد که سفیران و سایر وزیران را بپذیرد. در موارد کمتری نیز صراحتاً به مسائل سیاست خارجی می پردازد. فقدان مقررات اضافی قانون اساسی، یک کارشناس امور خارجی و قانون اساسی را بر آن داشت تا خاطر نشان سازد که "ظاهراً باور

نکردنی است که این اختیارات کم ارزش، پشتیبان پر قدرت ترین مقام در جهان و شبکه بسیار متنوع و بسیار گسترده فعالیت خارجی قدرتمندترین کشور در جهان باشد" (هنکین ۱۹۷۲).

بهرحال، جامعیت اقتدار ریاست جمهوری بسیار بیشتر از آنی است که مربوط به معاهدات و سفیران باشد. قانون اساسی همچنین رئیس جمهور را فرمانده اصلی نیروهای مسلح کشور می داند<sup>(۳)</sup> عرف موقعیت رئیس جمهور را به عنوان مقام عالی اجرایی کشور تبدیل به مقام برجسته قانونگذاری ساخته است. علاوه بر آن، دیوان عالی در قضیه مهمی، ایالات متحده علیه شرکت صادراتی کورتیس - رایت (۱۹۳۶)، حکم داد که رئیس جمهور "به عنوان تنها ارگان دولت فدرال در زمینه امور بین المللی عمل می کند." از اینرو محاکم در این مورد و سایر موارد، بکرات به رئیس جمهور اختیارات وسیعی را در امور خارجی تفویض کرده اند.

مقررات و تفسیرات قانون اساسی در ترکیب با عملکرد طی زمان، برتری ریاست جمهوری را در تنظیم و بهمان ترتیب در اجرای سیاست خارجی امریکا تضمین می کند. از اینرو سیاست خارجی ایالات متحده آن چیزی است که رئیس جمهور می گوید هست. و رئیس جمهور با انعقاد معاهدات و سایر موافقتنامه ها با کشورهای خارجی، با بنیانه های عمومی، با شناسائی یا عدم شناسائی حکومت های جدید، با حضور در کنفرانس های بین المللی، با استقرار نیروی نظامی در اینجا و آنجا، با تشویق یا تحذیر اقدامات سایر کشورها، و مانند اینها می گوید که چه چیزی هست.

اگر اختیارات امور خارجی رئیس جمهور، طی تاریخ کشور بطرز قابل توجهی افزایش یافته، اما اختیاراتی که در قانون اساسی به کنگره اعطا شده از همان آغاز مستحکم بوده است. در واقع، "اعطای اقتدار خاص به قوه اجرایی در سیاست خارجی در مقایسه با اختیار خصوصاً اعطا شده به کنگره جزئی بوده است" (شلزینگر ۱۹۸۹). قانون اساسی کنگره را مختار می سازد که به تنظیم تجارت بین المللی بپردازد، به مجازات دزدان دریائی و جنایات در دریاهای آزاد و جرائم علیه حقوق بین الملل اقدام کند، و اعلان جنگ نماید. اختیار کنگره به تخصیص اعتبار از خزانه و مالیات بستن و اجازه مخارج برای دفاع و رفاه عمومی متداوماً اثری در اجرای امور خارجی دارد. و اختیارات کلی قانونگذاری تفویض شده به کنگره، تقریباً اقتدار نامحدودی به آن می دهد که بر جریان و نوع روابط خارجی تاثیر بگذارد.

قانون اساسی بوضوح خودش - که اغلب به عنوان دعوتی به مبارزه بین شاخه های اجرایی و قانونگذاری حکومت توصیف می گردد - جهت توضیح چگونگی توزیع اقتدار تصمیم گیری در امور خارجی، نشان داده شده در نمودار ۱-۱۰ کافی نیست. اقتدار همچنین از توانائی خود رئیس جمهور سرچشمه گرفت که بطور موثر و قاطعی در اتمسفر مشحون از بحران دوره



بعد از جنگ جهانی دوم اقدام کرد. توافق مورد قبول همه که اوضاع و احوال بین المللی نقش جهانی فعال امریکا را ایجاب می کند، بر این باور تاثیر گذاشت که رهبری قوی ریاست جمهوری مورد نیاز است. از اینرو افزایش اقتدار مقام ریاست جمهوری عمدتاً بدون چالش ماند. قطعنامه وندنبرگ (۱۹۴۹)، که در آن کنگره اتحاد همیشگی با کشورهای اروپائی را مورد حمایت قرار داد (که بعدها به صورت ناتو درآمد)، و قطعنامه های تنگه فرمز (۱۹۵۵)، خاورمیانه (۱۹۵۷)، کوبا (۱۹۶۲)، برلن (۱۹۶۲)، و خلیج تونکن (۱۹۶۴)، که کنگره به رئیس جمهور اختیار وسیع داد که به وضعیتهای اختلاف خارجی بپردازد، سبب تفوق اقتدار ریاست جمهوری شد که نشانه وحدت هدف بین رئیس جمهور و کنگره بود. این عوامل با یکدیگر نهایتاً منجر به آن چیزی شدند که آرتور ام. شلزینگر، جونیور. (۱۹۷۳) "ریاست جمهوری سلطنتی" نامید<sup>(۳)</sup>.

چون قدرت رئیس جمهور و تفوقش تا حدود ظاهراً زیاد از حدی افزایش یافت، کنگره برآشفته گردید. ناراضیاتی از خط مشی مجریه در ویتنام، ماجرای واترگیت، و افشاگریها درباره سو، استفاده سازمانهای جاسوسی و اطلاعاتی. چالشها سرانجام روی هم انباشته شد و بیزاری آنها را که در آن سوی خیابان پنسیلوانیا بودند، برانگیخت. نگرانی خاص کنگره مساله کنترل بر تعهدات امریکا و اختیارات رئیس جمهور در مورد جنگ بود. یک رشته از اقدامات قانونگذاری برای محدود ساختن اقتدار قوه مجریه، به نتیجه رسید که معدودی از آنها عبارتند از: قطعنامه تعهدات ملی (۱۹۶۹)، فسخ قطعنامه خلیج تونکن (۱۹۷۰)، قانون کیس (۱۹۷۲)، و قطعنامه اختیارات جنگی (۱۹۷۳). غرض از مقررات مذکور دشوار ساختن توسل به جنگ، به تنهایی توسط رئیس جمهور بود و اینکه بنحوی تفوقش در سیاست خارجی را کاهش دهند. بهرحال، هیچ یک از اینها رئیس جمهور را از مقام و موقعیت اصلی و محوری اش در اداره امور خارجی دور نساخت. هیچ موردی صریحتر از وقتی نبود که دولت بوش در صدد مبادرت به تهاجم علیه صدام حسین در اواخر ۱۹۹۰ برآمد. کنگره نهایتاً استفاده از زور در خلیج فارس را تصویب کرد، ولی بوش تا پایان اصرار ورزید که وی به تنهایی اختیار اتخاذ چنان تصمیمی را دارد. "شیوه متمایز بوش این بود که با متانت و ادب ولی با قدرت کنگره را نادیده انگارد، چون تصمیماتی اتخاذ می شد که نهایتاً منجر به جنگ در خلیج فارس گردد. برای بوش و بیشتر مشاوران اصلی اش... کنگره چیزی بی ربط بود - به استثنای اینکه آن را باید نوازش کرد و راضی نگاهداشت زیرا توانائی دیرین در هم شکستن حقه های سیاسی را دارا می باشد" (مور ۱۹۹۴). از اینرو اقتدار همانطور متمرکز در کاخ سفید باقی ماند.

دیوان عالی هرگز تلاش نکرد تا اختلاف درباره اختیارات جنگ قوه مجریه - کنگره را فیصله دهد زیرا آن را موضوعی می داند که بیشتر سیاسی است تا حقوقی. سه مورد اخیر این سنت دیرپا را تایید می نماید.

در ۱۹۸۱ چندین عضو کنگره شکایتی علیه رئیس جمهور ریگان اقامه کردند، با این ادعا که وی قانون اساسی و قطعنامه اختیارات جنگی را با اعزام مشاوران نظامی به السالوادور نقض کرده است (جهنر). دادگاه شکایت را مردود دانست با این استدلال که تعیین اینکه آیا نیروهای ایالات متحده در السالوادور درگیر نزاع واقعی هستند یا اقدام جلوگیری کننده، یک موضوع سیاسی است نه قضائی. دیوان عالی نیز از استماع پژوهش خودداری ورزید.

شش سال بعد، چون نیروهای ایالات متحده پرچم کشتی های کوبیتی را به پرچم امریکا ببه منظور حمایت از آنها در خلیج فارس تبدیل کردند، اعضای کنگره بار دیگر از دادگاه خواستند که با ورود به غوغای مربوط به اختیارات جنگی اعلام دارد که رئیس جمهور باید گزارشی را طبق قطعنامه اختیارات جنگ به کنگره بدهد. بار دیگر دیوان نتیجه گیری کرد که موضوع یک مساله سیاسی و غیر قابل قضاوت است (بج).

قضیه سوم نیز مربوط به خلیج فارس می شود. در اواخر ۱۹۹۰ پنجاه و چهار عضو دمکرات کنگره که در پی کاهش هر چه بیشتر استقرار سربازان و اقدام نظامی دولت بوش د خلیج فارس بودند (شش). استدلال کردند که بموجب استلزام قانون اساسی قبل از اینکه رئیس جمهور بتواند آغاز به جنگ نماید لازم است که کنگره موضوع را بررسی و اعلان جنگ را تصویب نماید. این بار دادگاه (ناحیه ای ایالات متحده) امکان صدور حکم علیه اختیارات جنگ رئیس جمهور بدون مشارکت و مداخله کنگره را مفتوح نگاه داشت - ولی آن نیز بلاتصمیم ماند: "برای دادگاه هم زود هنگام و هم ناصواب خواهد بود که تصمیمی را در خصوص اینکه آیا اعلان جنگ ضروری است اعلام دارد... هنگامیکه کنگره خودش هیچ قرینه ای را فراهم نکرده که آیا چنین اعلانی را از یک طرف ضروری میدانند یا از طرف دیگر گستاخانه."

بهرحال، در قضیه دیگری مربوط به یکی از افراد ذخیره گارد ملی که نسبت به خدمت در منطقه خلیج (فارس) بدون اختیار و اجازه دادن کنگره اعتراض کرد، دادگاه مسیر عادی خودش را دنبال کرد با حکم اینکه موضوع مساله ای سیاسی است که خارج از فلمرو قضایی است.

دکترین مسائل سیاسی - جعلی قضایی است که محاکم را قادر می سازد که امور بحث انگیز سیاسی سیاست خارجی را به کناری نهند، تضمین می نماید که برآیند اجتناب ناپذیر مبارزه کنگره - ریاست جمهوری بر سر جنگ و امور مربوطه، در هر زمانی توسط منابع

موجود برای هر شاخه حکومت تعیین گردد. در حالت توازن، منابع موجود در اختیار رئیس جمهور نیرومندتر است.

### حلقه درونی: رئیس جمهور و مشاورانش

بزرگترین منبع اقتدار رئیس جمهور - حداقل در اصول، تشکیلات وسیع قوه مجریه است. اغلب نیروی انسانی ۳/۱ میلیون نفری غیر نظامیان در شاخه اجرایی کار می کنند، که بطور دسته جمعی مسئولیت اتخاذ و اجرای سیاستهای گسترده و جامع داخلی و خارجی امریکا را بعهده دارند. اینکه چه نسبتی از آنان بطور عمده با امور خارجی سروکار دارند مشکل است که تعیین کرد، ولی احتمالاً چیزی بیش از ده درصد نخواهد بود شاید هم کمتر. بهر حال شایان ذکر است که کارکنان امور خارجی نه فقط در وزارت امور خارجه و دفاع می باشند، جائیکه ما انتظار داریم. بلکه همچنین در برخی جاهای غیر معمول - مثلاً وزارتخانه های کشاورزی، آموزش و پرورش، حمل و نقل می باشند، و در سازمان حفظ محیط زیست، اداره ملی هوانوردی و فضا، و اداره امور تجاری کوچک. در واقع، اطلاعات اداره مدیریت پرسنل در خصوص وزارتخانه ها و سازمانهای اجرایی که کارمندانی در خارج از کشور دارند، دلالت دارد که بیش از سه چهارم تشکیلات و سازمانها عمدتاً معطوف به امور سیاست داخلی هستند نه امور خارجی.

### سازمان اجرایی و سیاست خارجی

وزارتخانه های اجرایی حکومت، و منصوبان سیاسی که آنها را رهبری و مدیریت می کنند، در کانون اصلی روند سیاست گذاری قرار دارند، بویژه وزارتخانه های امور خارجه و دفاع. وزارت خانه اولی، اهمیت خودش را در کابینه به عنوان نفر نخست میان برابرها می داند (این اصطلاح از این حقیقت ناشی میگردد که وزارت امور خارجه نخستین سازمان اجرایی بود که طبق قانون اساسی در ۱۷۸۹ تاسیس یافت). وزیر امور خارجه، حداقل در اصل، نزدیکترین مشاور سیاست خارجی رئیس جمهور است. این تا حدی به سبب آنست که وزارت امور خارجه تنها سازمان حکومتی است که موظف به هماهنگ کردن تمامی فعالیتهای وسیع خارج از کشور ایالات متحده است. آن وزارت همچنین، جایگاه سرویس خارجی، هیات حرفه ای دیپلماتیک ایالات متحده می باشد.

محیط متشنج سیاسی بین المللی در دوره بعد از جنگ، تاکید عمده را بسوی ملاحظات نظامی و دفاعی هدایت کرد که به سیاست خارجی و امنیت ملی مربوط می شوند، همچنین وزارت دفاع را بخصوص اهمیت بخشید. اندازه عظیم پنتاگون که کماکان سهم اساسی هر

بودجه سالانه فدرال را در اختیار دارد، به وزارت دفاع در عرصه سیاست گذاری، جائیکه پرسنل و پول به معنی نفوذ سیاسی است، برتری داد. حتی با وجود تنزل یا فتن امور نظامی بعد از جنگ سرد، مصارف نظامی در سهم سالانه از بودجه بیش از ۲۷۰ میلیارد دلار است، که امکان مصارف مورد دلخواه (نه محق و مجاز) بیشتری از وزارتخانه ها و سازمانها بطور جمعی را بوی می دهد.

وزارتخانه های امور خارجه و دفاع به اندازه کافی مهم هستند که ارزش توجه دقیق را داشته باشند از اینقرار در فصل ۱۱، چگونگی سازمان و انجام مسئولیتهای امور خارجی شان را بررسی می کنیم. همچنین به بررسی جامعه امنیتی، و برخی از وزارتخانه های عمدتاً داخلی که با برخی از جنبه های امور اقتصادی بین المللی مرتبط هستند خواهیم پرداخت. در این فصل ما توجه خود را محدود به رئیس جمهور و سازمان ریاست جمهوری می سازیم.

رئیس جمهور رسماً "رئیس" کارمندانی از وزارتخانه ها و سازمانهای قوه مجریه است که امور خارجی حکومت را اداره می کنند، ولی رئیس جمهور به هیچ نحوی آنها را "کنترل" نمی کند. این واقعیت ریچارد نوستاد را بر آن داشت که قدرت رئیس جمهور را به عنوان "قدرت ترغیب" توصیف کند. منافع سازمانهای شاخه اجرایی همیشه مترادف با منافع رئیس جمهور نیست. آنهائی که کارمند این سازمانها هستند معمولاً مقام و موقعیت خودشان را بسیار قبل و بسیار بعد از دوره تصدی هر رئیس جمهوری دارند، آنها مکرراً بقای سازمانی را با بقای فردی معادل می بینند. برای آنها رئیس جمهور اغلب یک "واسطه موقتی در امورشان" است - نظری که به کارمندان کاربری سیاست خارجی نسبت داده می شود، یا یکی از کارکنان گمنام شورای امنیت ملی (استلر ۱۹۷۴)، ولی این نظری است که بسیاری آن را تایید خواهند کرد.

### کابینه

اگر رئیس جمهور به عنوان یک واسطه موقتی در امور سازمانهای جا افتاده محسوب می گردد، بوروکراسیهای وزارتخانه ای از دید ساختمان ۱۶۰۰ خیابان پنسیلوانیا بصورتی مستقل، نا آشنا، بی تفاوت، و غیر قابل دسترسی نگریسته می شوند.

آنها بارها و بارها مظنون به این امر می باشند که اولویتهای منافع خودشان، منافع کنگره ای و یا منافع ویژه را نسبت به آنهائیکه از کاخ سفید به آنان گفته می شود ارجحیت می دهند. حتی به اعضای کابینه خود رئیس جمهور، بزودی بهمان نظر نگریسته می شود، یکی از نقاط قوت اعضای کابینه، یعنی توانایشان که برنامه های خود را بصورت امری مهم جلوه می دهند "بصورت مسئولیت اصلی شان در برابر رئیس جمهوران درمی آید." (کرونین ۱۹۷۳:۳۵).

“دشمنان طبیعی” واژه ای است که اغلب برای توصیف اعضای کابینه بکار برده می‌شود. رؤسای وزارتخانه‌ها اسیر منافع وزارتخانه‌هایی می‌شوند که آنها را اداره می‌کنند و اسیر مشاغلی و موقعیتهایی که کارمندان حرفه‌ای و کاربری درون سازمان آنها را بوجود می‌آورند. زیرا ضرورتاً رؤسا مدافع وزارتخانه‌هایی می‌شوند که بر آن ریاست دارند، آنها غالباً با یکدیگر در اختلاف هستند و گاهی اوقات حتی با رئیس جمهور و چون تصمیم‌گیری کابینه معمولاً دشوار است، کابینه خودش یک “بازنده همیشگی” است (آلیسون، زانتون ۱۹۷۶).

روسای جمهور کارتر و ریگان هر دو بطور صمیمانه تری خواستند کابینه را در تنظیم سیاست و اجرای آن مشارکت دهند. ولی هیچکدام آن را مفید برای آن مقاصد نیافتند، بهر حال (ریگان حتی طی جلسات کابینه چرتی نیز میزد)، ریگان در پی ایجاد ارتباط بهتر بین مقامات کابینه و اداره اجرایی رئیس جمهور بود از طریق ایجاد یک سری شوراهای کابینه مرکب از تعدادی منتخب از سران کابینه و اعضای ستاد کاخ سفید. دو تای از این شوراها در دوره دوم ریگان نیز ادامه حیات یافتند، شورای سیاست اقتصادی، و شورای سیاست داخلی. اگرچه سیستم شورای کابینه، مشارکت و مداخله کابینه را در تصمیمات عادی نهادی ساخت، کابینه به عنوان یک گروه نتوانست “به قلب تصمیم‌گیری ریاست جمهوری” نفوذ و رخنه نماید (نفر ۱۹۸۷). علاوه بر آن، “حکومت کابینه” ممکن بود که مناسب شیوه ناوابسته مدیریت ریگان بوده باشد. ولی آن همچنین در تنها شکست مهم سیاست خارجی دولتش، رسوایی ایران - کنترا تأثیر داشت.

برخلاف دو سلفش، جورج بوش قبل از تصدی زمام امور قدرت، سخنی از حکومت کابینه بمیان نیاورد، اما شوراهای سیاست اقتصادی، و داخلی ریگان را حفظ کرد و از روی تمایل به وزیران کابینه آزادی عمل در حوزه صلاحیتشان داد. بهر حال، مشابه با تجربه ریگان، “نفوذ و اختیار وزیران کابینه بطور انفرادی... به کلیت آنها داده نشد”. در عوض، جلسات کابینه بیشتر به عنوان جلسات کسب آگاهی مورد استفاده قرار گرفت تا برای توضیح و تعیین سیاست (فیفر ۱۹۹۰).

بهمین صورت بیل کلینتون هم کاری نکرد که اقتدار و اختیار واقعی را به کابینه‌اش بدهد. برعکس، وی آن را تضعیف نمود. بسیاری از مهمترین برنامه‌های سیاسی‌اش (مراقبت بهداشتی، برای مثال، یا اصلاح حکومت) نه توسط سران وزارتخانه‌ها بلکه توسط دستیاران کاخ سفید مدیریت یافت - یا توسط بانوی اول هیلاری رودام کلینتون یا نائب رئیس جمهور آل گور. کلینتون همچنین نیروهای ویژه (تاسک فورس) را مورد استفاده قرار داد - آنها “اتاقهای جنگ”، نامیده می‌شدند - تا از کاخ سفید فعالیتها و منافع افراد گوناگون، وزارتخانه‌ها، و

سازمانها را که در یک موضوع خاص نفعی داشتند هماهنگ سازد. از اینروى روجر التمن، معاون وزیر خزانهداری تا زمان استعفايش بر سر ماجرای وایت واتر، رهبری و اداره لایحه بودجه را بعهدده داشت، و ویلیام دالی، یک وکیل شیکاگوئی و استراتژیست سیاسی، که خصوصاً برای این شغل استخدام شده بود، تصویب نفتا را توسط کنگره ای بیعلاقه هدایت کرد. نتیجه: حکومت موردی ADHOCRACY بود - یک سیستم تصمیم گیری که "اتکا به الگوهای منظم و مرتب تهیه گزینه‌های گوناگون را بحداقل می رساند و در عوض بنحو بارزی متکی به رئیس جمهوراست که وظائف را تقسیم و کسانی را انتخاب کند که وی به حرف آنها در هر زمان گوش می‌کند" (هاس a ۱۹۹۴، همچنین نگاه کنید به واتسون ۱۹۹۳). در حالیکه مزیت‌هایی برای چنین سیستم "حکومت توسط حلقه مرکزی" وجود دارد - برای مثال سیستم انعطاف‌پذیر است. و آنهائیکه "مطلع اند" تعدادشان اندک است و وفادار - در این سیستم همچنین معایب مشخصی وجود دارد. از جمله یکی اینست که "تمایلی وجود دارد که فرد را بر مقام ترجیح داد" (هامس a ۱۹۹۴). حکومت کابینه بطور اجتناب ناپذیری از جمله تلفات آن محسوب می‌شود.

فرسایش سیاست‌گذاری کابینه تا حدی ناشی از "ماهیت میان بُر زدن در مورد اغلب مسائل سیاسی توسط ریاست جمهوری می‌شود" که بدین قرار مستلزم دریافت "توصیه و مشورت از طیف وسیعتری است تا چند نفر روسای وزارتخانه" (قیفتر ۱۹۸۰). این امر همچنین تحقیر بوروکراتها و بوروکراسیهای دائمی را سبب می‌شود که بیشتر روسای جمهور آن را تقویت می‌کنند. یک جنبه مشترک "حکومت موردی" برای مثال اینست که "نه به این حکومت اعتماد می‌کند و نه برای بوروکراسیهای موجود احترام قائل می‌شود، به آنها به عنوان افرادی کُند، بدون ابتکار و قدرت تخیل و بی‌وفا نگرسته می‌شود" (هاس a ۱۹۹۴). در عوض، هر رئیس‌جمهور آمریکا از زمان جنگ جهانی دوم بی‌بعد به نحو متزایدی به ستاد خودش و اداره اجرایی رئیس‌جمهور جهت مشورت و یاری در تنظیم سیاست‌ها و برنامه‌ها متکی بوده است. نتیجه این است که یک نظام فرعی ریاست جمهوری در داخل قوه مجریه بوجود آمده، که اغلب موجب نقارها و اختلافات بین نهاد رئیس‌جمهوری از یک سو، و بوروکراسیهای مستقر مرکب از دایره دوم متحدالمرکز سیاست گذاری از سوی دیگر می‌شود.

### زیر مجموعه ریاست جمهوری

نهادینه ساختن ریاست جمهوری با قانون تجدید سازمان قوه مجریه ۱۹۳۹ آغاز شد، که به رئیس‌جمهور روزولت اختیار داد که یک اداره اجرایی مرکب از اداره کاخ سفید و دفتر

بودجه ایجاد نماید. واحد اولی دستیاران شخصی رئیس جمهور و کارکنانشان را جای می داد. واحد دومی، که در ۱۹۲۱ تحت صلاحیت وزارت خزانه داری ایجاد شد، باید کنترل ریاست جمهوری بر مسائل بودجه ای و سپس بر تمامی برنامه قانونگذاری رئیس جمهور را تامین می کرد.

از ۱۹۳۹ اداره اجرائی، گروهی از سایر ادارات و شوراها را در خود گنجانیده است. فهرست ها و عنوانها مداوما تغییر می کنند، که منعکس کننده هم ترجیحات ریاست جمهوری و هم اولویتهای سیاسی است. در دولت کلینتون این فهرست عبارت بود از جمله، شورای اقتصادی ملی، شورای امنیت ملی، شورای اقتصادی، شورای توسعه پایدار، هیات مشورتی اطلاعاتی خارجی. اداره مدیریت و بودجه، اداره توسعه سیاسی، اداره سیاست علمی و تکنولوژی، اداره کیفیت محیط زیست، اداره امور سیاسی، اداره نمایندگی تجاری ایالات متحده، و اداره سیاست ملی کنترل مواد مخدر.

با ادارات و وظائف جدید، افراد بیشتری آمده اند و تقاضا برای پول بیشتر شده است. تا زمان انتخاب کلینتون کارکنان کاخ سفید شامل بیش از پانصد نفر با بودجه سالانه ای قریب ۴۰ میلیون دلار بود. این تحولات رویهمرفته نشان می دهد که چگونه اختیار تصمیم گیری در مورد مسائل اساسی و عملیاتی در کاخ سفید متمرکز می شود. رکن ریاست جمهوری نهادهای شده اینک "یک حریم داخلی قدرتمند حکومت است، برکنار از نظارتها و موازنه های سنتی و قانونی" (کرونیون ۱۹۸۴). علاوه بر آن، ستاد متورم شده کاخ سفید که هدفش افزایش کنترل ریاست جمهوری بر قوه مجریه بود، در چشم منتقدان، "بصورت پرده ای" در آمده است بین رکنهای مجریه و مقننه که "رئیس جمهور را از حکومت و حکومت را از رئیس جمهور جدا ساخته است. ستاد کاخ سفید، ضربه گیری در اطراف رئیس جمهور است، که او را از شر واقعیت محافظت می نماید". (ارتور شلزینگر، در روزنامه رال استریت جورنال، ۷ ژانویه ۱۹۸۱).

اغلب رؤسای جمهور نهایتا به این نتیجه رسیدند که صرفا متکی به یک رئیس ستاد با اراده باشند که نظم را در ستاد عملیاتی کاخ سفید، که در غیر اینصورت بطور بالقوه آشفته است برقرار کند. این یکی از نقطه های عطف دولت نیکسون بود. کارتر ریاست جمهوری اش را با این وعده آغاز کرد که هرگز مانند نیکسون عمل نخواهد کرد، ولی او نیز، عاقبت الامر فهمید که یک رئیس ستاد قدرتمند جهت حکومت کردن موثر لازم است. ریگان و بوش هم بهمین شیوه آغاز کردند، و آخرالامر، کلینتون هم به همان نتیجه رسید.

در اوائل ریاستش دسترسی دیگران به کلینتون اگرچه وقت گیر ولی آسان بود، و بخصوص شهرت داشت برای برگزاری جلسات بی انتهای بدون نتیجه، مرکب از تعداد زیادی از

کارکنان ستاد و اعضای کابینه. توماس "مک خوب"، مک لارتی<sup>۱</sup>، نخستین رئیس ستاد کلینتون، یک دوست قدیمی و بازرگان، برای بحداقل رساندن شیوه دلبخواه، که تاثیرات نامناسب حکومت موردی ناشی از آن بود، کار اندکی انجام داد.

در نیمه راه کلینتون با انتصاب لئون پانه تا<sup>۲</sup> به شغل حساس رئیس ستاد کارکنان، گامی تصحیح کننده برداشت، پانه تا یک عضو سابق کنگره و رئیس اداره مدیریت و بودجه، در پی عملیات منظم تری در کاخ سفید بود که از جمله شامل محدود ساختن دسترسی به رئیس جمهور می شد که عاشق صحبت کردن و شنیدن همه نظرات و راههای حل دیگران بود که آنها با تمایل مطرح می کردند. این عمل نشانه قبول فشارهایی است که بر وقت رئیس جمهور وارد میاید و ضرورت اهمیت تنظیم برنامه کارش، که می توانست نه فقط بر امور روزمره بلکه همچنین بر روند تصمیم گیریها و دورنمای برنامه ریزی دراز مدت اثر بگذارد (کمپ ۱۹۹۳).

ضرورت ایجاد نظم در روند تصمیم گیریهای کاخ سفید توسط روسای قدرتمند ستاد تأیید شده بود، ولی آنها نیز بر این نظر بودند که خود کارکنان کاخ سفید بین رئیس جمهور و بقیه شاخه اجرائی فاصله ایجاد می کنند.

در ایام ریاست جمهوری نیکسون این تمایل بسیار بارز بود. روزولت، که نهادی شدن ریاست جمهوری را بوجود آورده به ستادش به عنوان کانال ارتباطی بین خودش و "صف" وزارتخانه ها و سازمانهایش می نگریست. نیکسون اعتقادی کاملاً متفاوت داشت. وی ستادش را کمتر بصورت "گوشه ها و چشمهایش" در کل حکومت بکار برد بلکه بیشتر بصورت یک سازمان مستقل تصمیم گیری بین خودش و بقیه قوه مجریه از آن استفاده کرد. برخلاف منظور قانون تجدید سازمان اجرائی - که دستیاران ریاست جمهور نباید مستقلاً حق اتخاذ تصمیم داشته باشند - ستاد نیکسون تبدیل به کانون تصمیم گیری در خصوص کلیه امور داخلی و خارجی گردید، و قدرتی را بدست گرفت که غالباً آنها را با نفوذتر از اعضای کابینه می ساخت. از اینروی هنری کیسینجر، ژانیکه دستیار ویژه امور امنیت ملی بود، قدرتمندتر از وزیران امور خارجه و دفاع بود. و اچ. آر. هالدمان و جان اهرلیچ مان، که در ماجرای واتر گیت دست داشتند، حتی از سران وزارتخانه ها قدرتمندتر بودند.

در درون اداره اجرائی، شورای امنیت ملی (NSC) مسئولیت سیاست خارجی را بعهده دارد. هنری کیسینجر به عنوان رئیس NSC نفوذ بیشتری از وزیران خارجه یا دفاع کسب

<sup>1</sup> Thomas "Mack the Nice" McLarty

<sup>2</sup> Leon Panetta



کرد. از آن زمان پس، نقش مشاور امنیت ملی و رابطه با رئیس جمهور بنحو دقیقی زیر نظر بوده است.

عنوان رسمی کیسینجر دستیار ویژه امور امنیت ملی بود. کلمه "ویژه" از آن پس حذف گردیده است، و به این شغل گاهی بدون دقت و برای راحتی مشاور امنیت ملی گفته می شود با حروف NSA.

دیگرانی که این پست را در دولتهای قبلی عهده دار بودند - رابرت کاتلر و بعداً گوردون گری<sup>۱</sup> تحت دولت ایزنهاور با مک جورج باندی در دولت کندی و باندی و والت دلبیو. روستو<sup>۲</sup> تحت دولت لیندون جانسون (نگاه کنید به پرادوس ۱۹۹۱)، هیچیک به آن حد از توجه و اهمیت و نفوذ در امور خارجی حکومت نرسیدند که کیسینجر رسید. بهر حال تفوق زیگنیو برژینسکی در دولت کارتر کمتر از آنی بود که کیسینجر تحت دولت نیکسون داشته بود، ولی او نیز به عنوان مشاور اصلی سیاست خارجی معروف بود. رئیس جمهور ریگان ابتدا خواست که نقش مشاور امنیت ملی را کم اهمیت کند - شش آدم متفاوت این پست را در هفت سال ریاست جمهوری ریگان بعهده داشتند - ولی ماجرای ایران - کنترانشان داد که مشاور امنیت ملی و کارکنانش مبادرت به فعالیتهای عملیاتی کرده بودند که، نقش سیستم NSC را در جهت جدید و نامعلومی توسعه داد. (هفت)

برنت اسکو کرافت، مشاور امنیت ملی رئیس جمهور بوش، از فعالیتهای عملیاتی احتراز جست و نقشی را مشابه اسلافش پیش از ریگان ولی بدون سروصدا دنبال کرد. بدینقرار وی نقش مدیر فعالی را در دولتی داشت که متعهد به رهبری بود که سیاست خارجی کارت برنده اش به شمار می رفت. آنتونی لیک، مشاور امنیت ملی کلینتون اگرچه بطور خستگی ناپذیری در داخل سیستم کار می کرد تا جهت سیاست خارجی کلینتون کسب حمایت کند و خبرنگاران را در جریان "سابقه امر" بگذارد (نه برای تصدیق آن) ولی سعی داشت که دست پایین را بگیرد. لیک، پیشتر از آن به عنوان دستیار هنری کیسینجر در دولت نیکسون خدمت کرده بود، از شغل خود در اعتراض به تهاجم ایالات متحده به کامبوج در ۱۹۷۰ استعفا داد. وی بعداً بصورت مشاور نزدیک وزیر امور خارجه سایروس ونس درآمد به عنوان رئیس قسمت برنامه ریزی سیاسی در وزارت امور خارجه. معاونش در آن زمان ساموئل (ساندی) برگر بود، که لیک را به کلینتون معرفی کرد و بار دیگر به عنوان معاون در شورای امنیت ملی به لیک پیوست.

<sup>1</sup> Gordon Gary

<sup>2</sup> Bundy & Walt W. Rostow

ترجیحات ریاست جمهوری تا حدودی گوناگونی‌هایی را مشخص می‌سازد که چگونه روسای جمهور مختلف از مشاوران سیاست خارجی در داخل رکن ریاست جمهوری استفاده و با آنها رفتار می‌نمایند<sup>(هشت)</sup>. با وجود این، تمامی روسای جمهور اخیر، صرفنظر از جانبداریهای اولیه، اعمال کنترل بر سیاست گذاری خارجی را با نهادینه ساختن آن در درون کاخ سفید ضروری دیده‌اند. "دلیل اصلی برای افزایش تمرکز مسئولیت سیاست خارجی در کاخ سفید، جهان شديداً خطرناک ما است، تنودورسورنسون (۱۹۵۵-۱۹۸۷)، یک عضو ستاد کاخ سفید در دوران دولت کندی، در پی رسوائی ایران - کنتررا نوشت." از ایامی که دین آپسون می‌توانست هم به عنوان وزیر امور خارجه و هم به عنوان هماهنگ کننده و مشاور شخصی ترومن کار کند، تداخل بین امور بین المللی و ملی "تعداد وسرعت موشکها هسته ای حرارتی، فشارهای سیاست خارجی از سوی کنگره، مطبوعات و مردم، همه رویهم انباشته و بحدی می‌رسد که هیچ رئیس جمهوری از روی آگاهی نمی‌تواند بهیچ کسی مسئولیتهای قانونیش در مورد امور خارجی را محول کند."

ما می‌توانیم به درک بهتری برسیم از اینکه چگونه شیوه و سلیقه ریاست جمهوری و فشارهای خارجی مشوق تمرکز سیاست خارجی در کاخ سفید بوده، با بررسی و مذاقه ای تاریخی از شیوه ای که روسای جمهور مختلف از شورای امنیت ملی و کارکنانش استفاده کرده‌اند، و با مطالعه توفیقات و شکستهای "حکومت ریاست جمهوری". در طی این طریق به بصیرتی دست خواهیم یافت در خصوص اختلافات دائمی بین رکن ریاست جمهوری نهادینه شده مرکب از درونی ترین دایره سیاست گذاری خارجی از یک سو، و دیپلماتهای حرفه‌ای در دومین دایره متحدالمرکز از سوی دیگر.

## شورای امنیت ملی:

### سازمان، تطور و فعالیت

بموجب قانون ۱۹۴۷ امنیت ملی<sup>(نه)</sup>، هدف شورای امنیت ملی ارائه "مشورت به رئیس جمهور در خصوص جامعیت سیاستهای داخلی و خارجی و نظامی مربوط به امنیت ملی است". اعضای رسمی شوری عبارتند از رئیس جمهور (به عنوان رئیس)، معاون رئیس جمهور، و وزیران امور خارجه و دفاع. رئیس سازمان اطلاعات مرکزی و رئیس ستاد مشترک ارتش (JCS) نیز مشاوران رسمی می‌باشند. دیگرانی که اغلب شرکت می‌نمایند، از جمله وزیر خزانه داری، دادستان کل، سفیر ایالات متحده نزد ملل متحد، رئیس اداره مدیریت و بودجه (OMB)، روسای سازمانهایی مانند سازمان کنترل تسلیحات و خلع سلاح (ACDA)، سازمان اطلاعات

ایالات متحده (UAIA)، سازمان توسعه بین المللی (AID)، و مشاوران و دستیاران گوناگون رئیس جمهور می باشند، که حضورشان بستگی به موضوعات و دلخواه رئیس جمهور دارد. رئیس جمهور مختار است که بنا به علاقه اش از NSC هر اندازه زیاد یا کم استفاده کند، و توضیحات و تصمیماتش صرفاً مشورتی است. معذک، این مکانیسمی با اهمیت برای حل مشکلاتی است که تمامی روسای جمهور با آن مواجه می شوند: هماهنگ کردن اقدامات، و تضمین اینکه سازمان مربوطه با خواسته رئیس جمهور خودش را منطبق سازد. و این مکانیسم اصلی رسمی برای هماهنگ ساختن ساختار گسترده فدرال است با این غرض که یک سیاست خارجی واحد و دارای ارتباطات منطقی حاصل آید:

### سالهای اولیه، ۱۹۶۱-۱۹۴۷

شورای امنیت ملی اگرچه در دوران دولت رئیس جمهور ترومن ایجاد شد، او NSC را زیاد مورد استفاده قرار نداد، چه وی نگران امکان دست درازی شوری به امتیازات قانونیش بود، که یک سیستم نوع پارلمانی کابینه، در مورد تصمیم گیری سیاست خارجی می توانست مزاحم باشد. ترومن حتی تا قبل از بروز جنگ کره در ۱۹۵۰ در جلسات شورای امنیت ملی حضور نیافت، و ستاد حرفه ای که بمنظور خدمت به شوری تاسیس گردید در حاشیه رابطه با ماموران کابینه و وزارتخانه هایش باقی ماند. در نتیجه، نقش شوری تا اندازه زیادی باری بهره جت بود. با آغاز جنگ کره، ترومن منطق هماهنگی بهتر سیاست و اقدام را پذیرفت. لذا وی دستور داد که توصیه های اصلی سیاست امنیت ملی از شوری نزد وی بیاید. تذکاریه مشهور NSC98 شاید بهترین نمونه یک بیانیه سیاسی مهم باشد که از دستگاه شورای امنیت ملی ترومن نشأت گرفت (نگاه کنید به فصل ۵). ترومن در اواخر دوره اش نیز شروع به استفاده از کارکنان NSC برای اهداف برنامه ریزی درون سازمانی کرد. هر دو تحول موجبی بود بر استفاده ای که آیزنهاور از NSC خواهد کرد.

ژنرال سابق آیزنهاور، با داشتن سابقه حرفه ای که تاکید بر ضرورت کار ستادی و هماهنگی همه جانبه داشت، مصالح اولیه ساختار NSC را که از ترومن به ارث رسیده بود بدست گرفت و آن را تبدیل به سیستم بسیار منظمی کرد که وی آن را به عنوان "دستگاه اصلی تنظیم و اعلام سیاست" محسوب می داشت و "ابزار اولیه اجرای دستورالعمل ریاست جمهوری و عامل همبستگی همه جانبه در خصوص فعالیتهای وزارتخانه ها و سازمانها" (کلارک و لاجری ۱۹۶۹). یک هیات برنامه ریزی و یک هیات هماهنگی عملیات، هر دو نهایتاً بریاست دستیار ویژه امور امنیت ملی (پست آشنای کنونی ایجاد شده توسط آیزنهاور)، بخشی از

سیستم NSC آیزنهاور شد. اینها به ترتیب مسئولیت یافتند به ارائه توصیه های سیاسی برای ملاحظه شورای امنیت ملی با شرکت کل اعضا و اجرای تصمیماتی که اتخاذ می گردد. برای ترومن، شورای امنیت ملی در درجه اول یک سازمان تکمیلی مشورتی بود. آیزنهاور، برخلاف، در پی آن بود که مکانیسم NSC را در کانون روند تنظیم سیاسی قرار دهد. با وجود این، جلسات رسمی شوری اغلب با جلسات کوچکتر دوستانه دنبال می گردید، یا رئیس جمهور جلساتی را با گروهی کوچک از مشاوران خارج از تشکیلات رسمی NSC تشکیل می داد تا به مسائل فوری بپردازد<sup>(۵)</sup>. رئیس جمهور کندی نیز همین شیوه را بنحو بیشتری دنبال کرد.

### شخصی کردن ستاد، ۱۹۶۹-۱۹۶۱

تا زمانی که آیزنهاور کاخ سفید را ترک گفت سیستم بسیار سازمان یافته شورای امنیت ملی مورد انتقاد بود به عنوان یک "کارخانه تولید گزارش"، که سیاستهایی را آماده می کرد که ارتباط اندکی با مسائل واقعی روز داشت. منتقدان همچنین متهم کردند که سیستم بجای اینکه دامنه گزینه های موجود را برای اتخاذ تصمیم به رئیس جمهور افزایش دهد آنها را کاهش می دهد (جاکسون ۱۹۶۵، هندرسون ۱۹۸۸، پرادوس<sup>۱</sup> ۱۹۹۱). رئیس جمهور کندی در جهت تصحیح این کاستی ها گام نهاد. بزودی بعد از انتخابش در ۱۹۶۰ وی مک جورج باندی را به عنوان دستیار ویژه اش برای امور امنیت ملی منصوب کرد و اعلام داشت که هدف ستاد باندی این خواهد بود که "ما در تحصیل مشورت از وزارتخانه ها و سازمانهای حکومتی و هماهنگ کردن عملیات مرتبط با امنیت ملی کمک کند." وی همچنین اعلام کرد که غرضش تقویت نقش وزیر امور خارجه در حوزه هماهنگی میان سازمانهاست.

برخی از ناظران تردید داشتند که آیا رئیس جمهور جدید، که علاقه شخصی عمیقی به امور خارجی داشت، حقیقتاً می خواست وزارت امور خارجه نقش رهبری را در مدیریت امور خارجی بعهده گیرد. بهر صورت، شرحی که افراد درون دستگاه از دولت کندی دارند بوضوح دلالت داشت بر اینکه کندی ناخرسند بود از نقش مطیعانه ای که دین راسک، گزینش کندی به عنوان وزیر امور خارجه، بعهده داشت در دولتی که جهتش معطوف به اقدام و عمل بود. وزارت امور خارجه نیز از نظر مقامات کاخ سفید سازمانی بسیار کند بود. و قتیکه چنین شد، کارکنان کناخ سفید، جای خالی را پر کردند. - نه فقط ستا باندی بلکه همچنین دیگر اعضای تیم "شخصی" کندی، که اغلب آنها بجای اینکه از میان افراد با سابقه سیاسی بوروکراسیهای مستقر باشند بخصوص جهت ستاد او استخدام شده بودند.

کندی مبتکر استفاده از نیروی موظف (تاسک فورس) گردید که هدف از ایجاد آن تامین نیازهای ریاست جمهوری بود تا سازمانهایی که آنها نماینده اش بودند شکست مفتضحانه خلیج خوکها در ۱۹۶۱ که از آن کندی این درس را فرا گرفت که "هرگز به کارشناسان اعتماد نکن" بیشتر موثر در تشکیل گروههای تصمیم‌گیری بدون توجه به وابستگی اعضایش با نهادها بود. که معروفترینشان به اصطلاح کمیته اجرائی EX 25M (کمیته اجرائی شورای امنیت ملی) است، که در ابتدا مرکب از حدود سیزده مشاور بود که به آنها کندی اعتماد داشت که می‌توانند پاسخی قاطع برای استقرار پنهانی سلاحهای تهاجمی شوروی در کوبا در اکتبر ۱۹۶۲ تدبیر کنند. گروههای موقتی کمتر معروف ولی مشابهی نیز مامور مواجهه با بحرانها در برلن و لائوس شدند. آزمون تجارب شبه نظامی در ویتنام، و عملیات مخفیانه اطلاعاتی علیه کوبا. در عمل معلوم شد که خود شورای امنیت ملی در تضمین کنترل ریاست جمهوری بر سیاست اهمیت کمتری داشت تا این گروههای کمتر رسمی.

قتل کندی در نوامبر ۱۹۶۳ مردی با علاقه‌ای اندک و تجربه‌ای ناچیز در امور خارجی را به کاخ سفید آورد. بهر حال، چون جنگ در ویتنام رو به تصاعد داشت، لیندون جانسون و نزدیکترین مشاورانش اعظم توجهشان را معطوف به آسیای جنوب شرقی کردند - تا حدی که تا پایان دوره جانسون چیز اندکی توانسته بود توجه تصمیم‌گیرندگان عالیرتبه را بنحوی جلب کرده باشد.

رهیافت جانسون نسبت به مسائل امنیت ملی بیشتر شبیه شیوه غیر رسمی کندی تا شیوه نهادی شده آیزنهاور بود. NSC به عنوان مکانیسم مشورتی رو به ضعف گذاشت - در حقیقت، به نظر یکی از منتقدان جانسون، به باتلاق ویتنام کمک کرد.

تصمیمات و اقداماتی که در اوائل ۱۹۶۵ مشخصه ورود نظامی گسترده و عظیم ما به جنگ ویتنام بود، انعکاسی از ملاحظات جداجدا و اموری جزئی و فرعی بود که بهم ارتباط پیوسته داشتند... نتیجه طبیعی کار یک شورای امنیت ملی منقسم و بی توجهی عمومی به برنامه ریزی دراز مدت سیاسی بود. مشاوره، حتی اطلاع از حقایق اولیه، محدود به حلقه بسته ای از مشاوران رئیس جمهور شد، و چنین مشهود بود که در خارج از این گروه بحث و بررسی دلسوزانه اندکی صورت می‌گرفت. (هوبس ط ۱۹۷۳-۷)

"ناهار سه‌شنبه‌ها" تجلی سازمانی این حلقه تنگ داخلی بود. شرکت کنندگانش شامل رئیس جمهور، وزیران امور خارجه و دفاع (راسک و رابرت مک نامارا)، مشاور امنیت ملی (اول مک جورج باندی، بعدا والت دلبیو. روستو، که در ۱۹۶۶ جانشین باندی شد)، و آخر الامر رئیس سپا، رئیس ستاد مشترک، و دبیر مطبوعاتی رئیس جمهور بودند. ویتنام مبحث اصلی نهار بود،

این حلقه درونی خودش رهیافت رئیس جمهور نسبت به جنگ - یعنی کنترل شدید شخصی همراه با انعطاف پذیری سازمانی - را منعکس می ساخت.

بهای رهیافت رئیس جمهور، خارج ماندن کارمندان زیردست از گردونه ای بود که رئیس جمهور و حلقه نزدیک مشاورانش جهت اجرای تصمیمات مقامات عالی، به آن متکی بودند. "مردان مافوق رفته رفته در دنیائی زندگی می کردند که در درجه اول نسبت به یکدیگر وفاداری داشتند، و مشکلات را از منشوری می دیدند که زیر دستانشان نمی توانستند آن را درک کنند زیرا آنان بیرون از این حلقه جادوئی بودند." تمایل ذاتی جانسون که درون چهاردیواری حکومت بوی خیانت را استشمام کند<sup>۱</sup> (دستلر ۱۹۷۰) این شیوه بسته اداره جنگ را تشویق کرد. افزایش سو، ظن به اینکه کارمندان زیردست سیاست حکومت را به مطبوعات درز داده اند این گرایش را تقویت نمود. محروم گشتن از انتقاد درونی، برایش شکستهای سیاسی بزرگی را بدنبال آورد، مانند حمله غافلگیرانه دشمن روز عید تن در اواخر ژانویه ۱۹۶۸ و حمایت اندک از رئیس جمهوری که در راس قدرت بود، که شش هفته بعدتر در انتخابات اولیه نیوهمپشایر، ارزیابی سیاست ویتنام را ناگزیر ساخت.

نقش مشاور امنیت ملی جانسون با انتصاب والت دلبلیو. روستو تغییر کرد. روستو به اداره کردن جریان اطلاعات به رئیس جمهور، ابلاغ خواسته های رئیس جمهور به بوروکراسی، و فراهم کردن تحلیل و توصیه سیاسی ادامه داد. ولی وی خیلی کمتر به تشویق جریان آزاد افکار و گزینه های ثانوی به رئیس جمهور پرداخت نسبت به آنچه سلفش کرده بود. نتیجه این کار بی اعتمادی بوروکراتیک بود نسبت به توانائی روستو که بتواند دیدگاههای وزارتخانه ای را به رئیس جمهور بطور عینی عرضه دارد (هوپس ۱۹۷۳ b، مقایسه کنید با مولکاهی<sup>۱</sup> ۱۹۹۵).

## عروج کاخ سفید، ۱۹۸۱ - ۱۹۶۹

عدم بهم پیوستگی وصف میراث سیاست گذاری ای است که نیکسون از دولت منقسم و بدون روحیه جانسون در ژانویه ۱۹۶۹ به ارث برد. اگرچه دولتی که رو به پایان داشت بدون دستاورد مثبتی در سیاست خارجی نبوده بود ولی، "تهداهای سیاست گذاری اش، رسمی و غیر رسمی، دارای ارزش کمی بودند که بتوان آنها را به جانشینش توصیه کرد"<sup>۱</sup> (دستلر ۱۹۷۴).

نیکسون بسرعت در جهت اعاده ربط و انتظام برآمد با قراردادن شورای امنیت ملی در کانون سیستم سیاست گذاری. هنگامیکه نیکسون، دانشمند علوم سیاسی هاروارد، هنری کیسینجر را به عنوان دستیار. ویژه در امور امنیت ملی معرفی کرد، وی به کیسینجر دستور داد

که بک "سیستم شورای امنیت ملی آیزنهاوری" ولی "بدون تلاقی و برخورد" را تشکیل دهد (استنر ۱۹۷۴). این سیستم مرکب بود از چندین کمیته بین سازمانی سطح بالا - تقریباً تمامی توسط کیسینجر هدایت می شد - با صلاحیتی شامل کلیه عرصه های سیاست خارجی آمریکا، از مذاکرات کنترل تسلیحات با اتحاد شوروی (پائل نایید و گواهی) گرفته، نامدیریت بحران (گروه ویژه اقدام واشنگتن)، و عملیات پنهانی (کمیته ۴۰، که بر اساس ردیف ثبت تصمیم امنیت ملی که آن را تاسیس کرد نامیده شد). وظائف آنها تهیه گزینه های متعدد برای ملاحظه رئیس جمهور و تمامی اعضای شورای امنیت ملی بود. چون کیسینجر تقریباً ریاست تمامی آنها را برعهده داشت (کمیته معاونان وزارتخانه ها استثنا بود)، نقشش در سیستم NSC مهم و محوری بود (نگاه کنید به نمایه ۲-۱۰).

این سیستم مناسب با شیوه عملیاتی مورد ترجیح نیکسون بود. برعکس رهیافت آیزنهاور (که می خواست تا سیستم NSC توجه خود را متمرکز بر مصالحه میان وزارتخانه ها و سازمانها سازد)، و برخلاف شیوه های کندی و جانسون (که جلسات NSC را به عنوان محفلی برای اعضا می دید که از نظرات دفاع کنند)، نیکسون می خواست که همه گزینه های سیاسی برای ملاحظات بعدی اش مطرح گردد و بالاتر از همه اینکه انعطاف پذیری خودش را حفظ کند. نفوذ کیسینجر در سیستم تا حدی نشأت از ترجیح نیکسون بر تصمیم گیری واحد می گرفت. اعتماد رئیس جمهور به کیسینجر نفوذ وی را بیشتر افزایش داد. در واقع، کیسینجر خودش (۱۹۷۹) نوشته است که "در تحلیل نهائی نفوذ یک دستیار رئیس جمهور تقریباً بطور منحصر ناشی از اعتماد رئیس جمهور می شود، نه از ترتیبات اداری". وی همچنین با مهارت توصیف می کند که چرا نفوذ مشاوران ریاست جمهوری بطور اجتناب ناپذیری روبه افزایش است: تقریباً تمامی کسانی که ابدیدار رئیس جمهور می آیند درخواست کنندگان هستند با وکلا، و اغلب تقاضاهایشان بسیار موجه است - و این موجهی است که آنها را در وهله نخست وارد دفتر رئیس جمهور می سازد. در نتیجه، یکی از دشوارترین وظائف رئیس جمهور اینست که از میان استدلالات و نظرات بی پایانی که همه نیز بطور برابری متقاعد کننده، بنظر می رسند یکی را انتخاب کند. اتخاذ تصمیم نیز به آسانی صورت نمی گیرد، در سطوح پایین درباره آنها اقدام می شود. لذا هرچه بیشتر از حضور رئیس جمهور در مقام ریاست جمهوری می گذرد، به استثنای موارد بحران شدید، رئیس جمهور انتخابهای خودش را بیشتر و بیشتر مبتنی می سازد بر اعتمادی که وی به مشاورانش دارد. او به تدریج واقف می شود نسبت به فشارهای سیاسی و بوروکراتیکی که بر وی وارد می گردد، موضوعات اساسی در ذهن وی پیوند می یابند با شخصیهائی که دارای ملاحظات متعارض می باشند. (کیسینجر ۱۹۷۹ - ۴۰) (بازن)

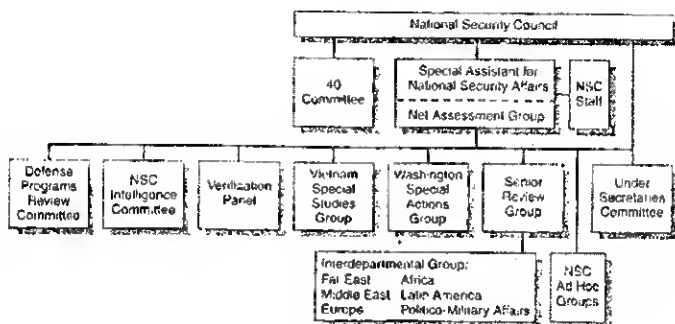


Figure 10.2 The Nixon Administration's National Security Council System

## نمودار ۲-۱۰ سیستم شورای امنیت ملی دولت نیکسون

اعتمادی که نیکسون به کیسینجر داشت بویژه بخاطر توفیقات دیپلماتیک مشعشش در چین، خاورمیانه، و سایر جاها افزایش یافت، که همراه شد با افشاگریهای واتر گیت که بنحوی فزاینده ریاست جمهوری نیکسون را در خود گرفتار و فلج ساخت. کوششهای رئیس جمهور که اختیار و قدرت کیسینجر را تحت چنین شرایطی افزایش دهد منجر به انتصاب کیسینجر به عنوان وزیر امور خارجه گردید، پستی که وی آن را همزمان با نقشش در کاخ سفید حفظ کرد که او را بدون تردید در بالاترین قله تشکیلات امور خارجه به عنوان معمار اصلی سیاست خارجی آمریکا قرار داد.

همچنانکه نفوذ شخصی کیسینجر رو به بالا می‌رفت، سیستم دقیق شورای امنیت ملی اش رو به تحلیل می‌گذاشت. مثلاً تصمیماتی که منجر به حمله ۱۹۷۰ به کامبوج گردید حاصل گردهمایی و دیدارهای "خودمانی و هر وقت میسر باشد" بین نیکسون و مشاورانش خارج از چهارچوب NSC بود (دستلر ۱۹۷۴). سایر ابتکارات عمده سیاست خارجی راجع به چین، خاورمیانه، و ویتنام هم در خارج از سیستم اتخاذ گردید. "کانال پنهانی غیررسمی" که کیسینجر با رهبران شوروی برقرار کرد شاید یکی از ستوده‌ترین اقدامات بوروکراتیک با عطف به مقصود است. این امر سبب گشایشی در مذاکرات سلاحهای استراتژیک با شورویها گردید در حالیکه گفتگوها رسمی بین هیاتهای دو طرف (کانال آشکار) ادامه داشت (نگاه کنید به تالبوت ۱۹۷۹).

هیچ چیزی نمی‌توانست آن را روشنتر از این نشان دهد که اکنون نیکسون و کیسینجر بیشتر بحساب می‌آمدند تا سیستم شورای امنیت ملی نیکسون - کیسینجر. یکی از نخستین



اقدامات جerald فورد در آستانه تصدی اش به عنوان نخستین رئیس جمهور غیر منتخب این بود که از کیسینجر بخواهد تا در پست خود به عنوان وزیر امور خارجه و مشاور امنیت ملی باقی بماند. در مقام دوگانه اش کیسینجر به انجام آن چیزی ادامه داد که از نظر بعضی نمایش یکنفره سیاست خارجی بود، زیرا بسیار واضح بود که رئیس جمهوری که وی در خدمتش بود بطور نسبی در امور بین المللی ناشی بود.

بهر حال، به تدریج، ستاره بخت کیسینجر و محبوبیت سیاستهای که وی بانی اش بود رو به خاموشی گذاشت. بیشتر انتقادات از کیسینجر از جانب جناح راست حزب جمهوریخواه خود رئیس جمهور وارد شد - فشاری که فورد را ناچار ساخت که کلمه "دئانت" را از فرهنگ لغاتش حذف کند. فورد اکنون مناسب یافت که برنت اسکو کرافت را به شورای امنیت ملی منصوب کند. او همچنین به خواسته طرفداران رونالد ریگان تن در داد که در برنامه سیاسی حزب جمهوریخواه در ۱۹۷۶ سهمی داشته باشند که تقریباً بنحوی گسترده به عنوان نفی سابقه سیاست خارجی نیکسون - فورد - کیسینجر تعبیر گردید.

جیمی کارتر، نامزد ریاست جمهوری دمکراتها، بهمین نحو اشاره کرد که کیسینجر، شیوه عملش، و برخی از سیاستهایش جزو نخستین قربانیان پیروزی دمکراتها خواهند بود. علیرغم حملاتی که در مبارزات انتخاباتی، وی علیه سیاستها و شیوه عمل کیسینجر راه انداخت، انتصاب زیگینو برژینسکی توسط رئیس جمهور کارتر به عنوان دستیار امور امنیت ملی (حتی قبل از اینکه وی وزیر امور خارجه را منصوب کند)، موید عزم کاخ سفید بود که می خواهد کنترل بر سیاست خارجی را اعمال کند.

دو کمیته جدید شورای امنیت ملی تاسیس شدند بجای تمامی کمیته های قبلی. یکی کمیته تجدید نظر سیاسی بود، که توسط یکی از اعضای کابینه ریاست میشد با توجه به اینکه کدام وزارتخانه ها بیشترین ارتباط را با مسئله مورد بحث دارد، کمیته تجدید نظر سیاسی مسئولیت پروژه های دراز مدت را عهده دارد بود. پروژه های کوتاه مدت (از جمله عملیات اطلاعاتی و مدیریت بحران) در مسئولیت کمیته هماهنگی ویژه قرار گرفت، که توسط دستیار امنیت ملی، زیگینو برژینسکی هدایت می شد. کمیته اخیر عاقبت الامر بصورت با نفوذترین بخش در درون ساختار NSC درآمد. برژینسکی نیز به عنوان مشاور اصلی سیاست خارجی ظاهر شد. در ابتدا او یکی از "گروه مشاوران اصلی شامل وزیر امور خارجه سایروس ونس، وزیر دفاع هارولد براون، و سفیر ایالات متحده در سازمان ملل متحد آندرویانگ بود." ولی یانگ هنگامیکه تماسهایش با سازمان آزادیبخش فلسطین (برخلاف سیاست تعیین شده) آشکار شد،

استعفا داد، و ونس در بهار ۱۹۸۰ در اعتراض به عملیات نظامی ناموفق نجات گروگانهای آمریکائی در ایران استعفا کرد.

خروج ونس نشان داد که برای نخستین بار در طول شصت سال، وزیر امور خارجه بخاطر اختلاف سیاسی با رئیس جمهور استعفا می دهد. با آنکه موضوع و بهانه اولیه ایران بود، ولی اختلاف بین وزیر و مشاور امنیت ملی رئیس جمهور در باطن امر روشن بود. برژنیسکی بر موضعی سخت در قبال اتحاد شوروی و متمرکز بر اختلاف شرق و غرب اصرار داشت، ونس بر تنش زدایی پافشاری می کرد و نسبت به روابط شمال و جنوب و موضوعات نظم جهانی حساس تر بود. ظاهراً کارتر نمی توانست مشاجرات متعارفی مشاوران اصلی اش را سازش دهد. شکاف بین کاخ سفید و وزارت امور خارجه با خروج ونس نیز پایان نیافت، کارتر سناتور ادموند اس. ماسکی را به عنوان جانشین ونس تعیین کرد. ولی او هنوز در شغل خود جانگرفته بود که کارتر PD59 را امضا کرد، که دکترین استراتژیک ایالات متحده را در جهت موضع مهاجمه آشکار پیش راند -- و بدون اینکه حتی با وزیر امور خارجه جدید مشورت نماید. این اقدام بار دیگر موید نقش فرعی وزارت امور خارجه در مقایسه با ستاد کاخ سفید بود.

شکاف بین برژنیسکی و ونس آنچه را که در ۱۹۸۰ بصورت نگرانی جاری و روزمره بود، همیشگی ساخت -- آیا مشاور امنیت ملی باید مدیر اولیه و اصلی روند تصمیم گیری باشد یا در درجه اول یک مشاور شخصی و "روشنفکر مقیم" نزد رئیس جمهور؟ رابطه خاص بین مشاور امنیت ملی و وزیر امور خارجه کدامست؟

بر اساس تجارب پنج رئیس جمهوری که اداره بیضی شکل کاخ سفید را در سالهای ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ در اختیار داشتند، درجه‌ای از توافق و اجماع میان شاغلین و محققان وجود داشت درباره اینکه مشاور امنیت ملی چه باید و چه نباید بکند (دستور b ۱۹۸۳، نگاه کنید همچنین به "مشاور امنیت ملی، وظیفه، مسئولیت" ۱۹۸۰). فعالیتهای آنان بطوری مداوم بین نقش "مدیریت درونی"، که مشاور نقش هماهنگ کننده را انجام می داد، و نقش "رهبری، که اغلب مشاور را در موقعیت بالقوه‌ای به عنوان دومین وزیر امور خارجه قرار می داد در نوسان بود. اجماعی که در پایان دوره کارتر حاصل گردید این بود که مشاور امنیت ملی باید بیشتر تاکید بر نقش درونی" داشته باشد و از نقش "بیرونی" بکاهد. وظائف نمادین که با هر یک از نقشها مرتبط است در چکیده ۱-۱۰ فهرست می‌شوند که همچنین نشان‌دهنده برخی از فعالیت هاست که در میانه بین جانب "درونی" و "بیرونی" ممکن است قابل پذیرش باشند.

## دولت ریگان: از حمایت تا عملیات

رونالد ریگان با درک حساسیت نسبت به انتقاد از سیستم مدیریت سیاست خارجی ریاست جمهور و نیاز به جبران توازن بین کاخ سفید و وزارت امور خارجه به واشنگتن وارد شد. در واقع، رئیس جمهور طی مبارزات انتخاباتی وعده داده بود که "رهبری را به سیاست خارجی ایالات متحده با سازمان دادن آن به شیوه ای منسجم تر اعاده نماید."

انتخاب آلکساندر هیگ به عنوان وزیر امور خارجه توسط ریگان نشانه ای بود از خواست رئیس جمهور که کنترل اولیه بر سیاست گذاری خارجی را بار دیگر به وزارت امور خارجه اعاده دهد. فرمانده سابق ناتو شیوه های معمول در کاخ سفید را هنگامیکه دستیار هنری کیسینجر بود و بعداً در روزهای پایانی و پر تلاطم نیکسون به عنوان رئیس ستاد آموخته بود. وعده تلویحی ریگان در مبارزه انتخاباتی که از اهمیت نقش مشاور امنیت ملی خواهد کاست با گزینش ریچارد وی. آلن برای آن شغل تحقق پذیرفت، که استنباط خود آلن بیشتر متوجه "مدیریت داخلی" بود تا "رهبری بیرونی". فزون براین، آلن از دسترسی به اتاق بیضی محروم شد. در عوض مامور شد که از طریق مشاور کاخ سفید به رئیس جمهور گزارش دهد.

هیگ روی جانبداری ریگان حساب کرد تا وزارت امور خارجه را در راس سیاست خارجی دولت قرار دهد. ریگان طی تذکاریه طولانی، که روز آغاز زمامداری ارائه داشت، وی را قائم مقام سیاست خارجی نامید و اینکه مامور به ایفای نقشی در امور خارجی شد که از زمان جان فاستر دالس بی سابقه بود. بهر حال، هیگ، مورد بی اعتنائی قرار گرفت و در طی نخستین سال دولت هیچ ساختار سازمانی روشنی برای مدیریت سیاست خارجی مشخص نشد. چه دولت اولویت مسائل داخلی نسبت به سیاست خارجی را برگزید، رابرت سی. مک فارلن، در اواخر ۱۹۸۳ مشاور امنیت ملی ریگان شد، که بعداً در برابر کنگره گواهی داد که تخم رسوائی ایران - کنتررا در محیطی کاشته شد، که مشخصه آن فقدان چهارچوبی سازمانی بود که در داخل آن بتوان به یک "تحلیل جامع و منسجمی در سطح حکومت" پیرامون پیشنهادات حساس سیاست خارجی دست زد (نگاه کنید به مک فارلن ۱۹۹۴). وی با زیرکی آشکار ساخت که افراد دولت ریگان "تمایل به اقدام پنهانی داشتند زیرا فکر می کردند که نخواهند توانست حمایت کنگره را برای فعالیتهای آشکار کسب کنند. اما آنها موظف نبودند بطور سیستماتیک راجع به خطرات زیانبار اعمالشان، بیندیشند." در نتیجه، متمایزترین خصیصه سیستم NSC در دوره حکومت ریگان مداخله اش در فعالیتهای عملیاتی بسیار فراتر از مرزهای تعیین شده توسط رؤسای جمهور و مشاوران امنیت ملی پیشین بود.

### چکیده ۱-۱۰

#### دستیار امنیت ملی: شرح وظائف شغلی

| آری<br>(“مدیریت داخلی”)                               | قابل قبول است<br>در وضع میانه                       | خیر<br>(“رهبری بیرونی”)  |
|---|---|--|
| مطلع ساختن رئیس<br>جمهور                              | پندو مشورت / دفاع محتاطانه                          | انجام مذاکرات دیپلماتیک خاص  |
| اداره امور خارجی بطور<br>محدود                        | تشویق حمایت از کارمندان<br>ستاد NSC                 | ماموریت‌های مشخص عملیاتی   |
| تحلیل موضوعات و گزینه‌ها                              | سخنگوی دولت بودن                                    |  |
| الف- درخواست اطلاعات /<br>جاسوسی                      | ارسال اطلاعات و “سابقه<br>امر” برای مطبوعات، کنگره، | دفاع قوی و مشهود داخلی (به<br>استثنای اولویت‌های قبلا تعیین شده<br>ریاست جمهوری) |
| ب- ترتیب دادن مطالعات<br>بین سازمانی                  | مقامات خارجی  |  |
| اداره روند تصمیم ریاست<br>جمهوری                      | اتخاذ تصمیمات سیاسی                                 |  |
| ابلاغ تصمیمات رئیس<br>جمهور و مراقبت بر اجرای<br>آنها |   |  |
| نزدیک ساختن نظرات میان<br>سازمانها                    |   |  |
| ایجاد ارتباط و نزدیکی بین<br>آنها                     |   |  |
| مدیریت بحران  |   |  |

منبع: آی. ام. دستلر، “صعود دستیار امنیت ملی”، در چارلز دبلیو. کگلی، جونیور، و اوجین آر. وینکف (ویراستاران)، زمینه‌های سیاست خارجی آمریکا: خواندنیهای گزیده (نیویورک، سنت مارتین، ۱۹۸۳)، ص ۲۶۲.

یک مشاور امنیت ملی قدرت طلب می‌توانست ایده و فکری مهم را، حتی در نبود ساختار سازمانی موثری جهت ترویج آن برانگیزد، ولی آلن نشان داد که قادر به میانجی‌گیری اختلافات بین سایرین در دولت نیست یا اینکه بین منافع مورد رقابت بوروکراسی‌های را که امور خارجی حکومت را تشکیل می‌دادند توافقی ایجاد کند. در اوائل ۱۹۸۲، وی توسط ویلیام پی.

کلارک جایگزین شد یک قاضی سابق در دادگاه عالی کالیفرنیا که بعد به عنوان معاون وزیر امور خارجه خدمت کرد. این نخستین تغییر از بسیاری تغییرات در میان مشاوران اصلی سیاست خارجی ریگان بود. در دولتی که گرفتار اختلافات شخصیت‌ها و جنگ متقابل شده بود. وقتیکه کلارک نخست مشاور امنیت ملی شد، او به شرح وظائف "درونی" شغل گردن نهاد، با این باور که می‌تواند به عنوان یک واسطه و میانجی صادق میان سایرین در امور خارجی حکومت خدمت نماید. تقریباً یکسال بطول انجامید تا به نتیجه‌ای غیر از آن برسد و آموخت که "وزیران کابینه همه شان تنگ نظرند، بنابراین تو باید خودت تصمیم‌گیری که چه باید کرد." از اینرو وی نقش فعالانه‌تری در خصوص طیف گسترده‌ای از مسائل مربوط به سیاست امنیت ملی را ایفا کرد، حتی اختیار سیاست کنترل تسلیحات را در ۱۹۸۳ بدست گرفت وقتیکه اختلاف بین وزارتخانه‌های امور خارجه و دفاع بصورت بارزی خصوصاً آمیز شد (لرد ۱۹۸۸، تالبوت ۱۹۸۴). وی همچنین نقش سیاست‌گذاری NSC را بطور کلی تقویت کرد. تعداد کارکنان حرفه‌ای در شوری را به سطحی رساند که بالاتر از هر زمانی حتی زمان تصدی کیسینجر بود (دست‌نویس ۱۹۸۳).

کلارک اعتقادات ایدئولوژیک قویاً محافظه‌کارانه داشت که وی را ناگزیر به اتخاذ موضع شدیداً ضد شوروی در سیاست خارجی ساخت. او همراه با ریگان معتقد بود که سالهای ۱۹۷۰ نمایگر "دهه‌ای از غفلت در خصوص نیازهای امنیتی ایالات متحده بوده است". بهمین نحو، او مدافع بالا بردن فعالیت نظامی ایالات متحده در آمریکای مرکزی و قوی‌ترین صدای طرفدار افزایش مخارج نظامی در کاخ سفید بود.

در تابستان ۱۹۸۳، کلارک از سوی همه به عنوان کسی که متنفذترین چهره سیاست خارجی در کاخ سفید محسوب می‌گردید. وی به عنوان محافظه‌کارترین مشاوران بسیار نزدیک رئیس‌جمهور، همچنین درگیر اختلاف با دیگران شد، با کارکنان بیشتر عمل‌گرای کاخ سفید "بخصوص با رئیس ستاد جیمز بیکر. این جرو بحث (بخصوص در موضوع مخارج نظامی) ممکن است بر خروج ناگهانی و غیرمنتظره" و رفتش به وزارت کشور در اکتبر ۱۹۸۳ تأثیر گذاشته باشد.

حامیان محافظه‌کار ریگان، با دیدن پست خالی امنیت ملی فرصتی جهت فشار آوردن بر اولویتهای سیاسی شان نزد رئیس‌جمهور یافتند، و از نامزدی سفیر آمریکا در سازمان ملل متحد جین کرک پاتریک حمایت کردند. کرک پاتریک که یکی از ریگان دوستان متعهد بود، متفق نزدیک کلارک بود و بطور فوق‌العاده‌ای موقعیتی عالی را در سیاست خارجی دولت ریگان اشغال کرده بود (مثلاً وی بطور منظم در جلسات شورای امنیت ملی حضور می‌یافت).

بیکر یکی دیگر از نامزدهای جدی بود. اما در پایان، ریگان، مک فارلن "خام" را برگزید. اگرچه مک فارلن فاقد اعتبار دانشگاهی و روشنفکری کیسینجر یا برژینسکی بود، او یک مشاور باتجربه امور خارجی بود، که به عنوان کارمند شورای امنیت ملی تحت نظر کیسینجر و اسکوکرافت خدمت کرده بود. عضو ستاد کمیته نیروهای مسلح سنا، و یک حلال مشکلات برای وزیر امور خارجه هیک. انتصاب مک فارلن بیشتر نشانه تفوق وضعیت "میانه روی" نمایان در چکیده ۱-۱۰ را نسبت به هر یک از همتایان پیشین او نشان می‌دهد.

مک فارلن از کلارک یک ساختار سازمانی دقیق NSC را بارث برد که دستورالعمل تصمیم امنیت ملی در ژانویه ۱۹۸۲ آن را بوجود آورد. الگوی آن بر اساس طرح جانسون بود که هرگز بخاطر فوریت مساله ویتنام کاملاً اجرا نشد. سه گروه بین سازمانی ارشد<sup>۱</sup> (SIGs) جایگزین کمیته بررسی سیاسی در سطح کابینه متشکل در دولت کارتر شد. این SIGها باید مسئولیت سیاست خارجی، نظامی و سیاست دفاعی و اطلاعاتی را بعهده می‌گرفتند. ملاحظات سیاسی باید برای SGIها توسط گروههای بین سازمانی بریاست دستیاران وزیر تهیه می‌شد.

سیسم NSC ریگان هرگز آنطوری که مقصود نظر بود عمل نکرد (لرد ۱۹۸۸). در واقع، نفوذ واقعی بنظر می‌رسید که در دست گروه برنامه ریزی امنیت ملی قرار داده شده بود، یک شبکه کمتر رسمی مرکب از نزدیکترین مشاوران شخصی رئیس جمهور، که بصورت نوعی "کمیته اجرائی" NSC تبدیل گردید نه مانند ناهار سه شنبه های جانسون. افزون بر آن، رئیس جمهور خودش را تا اندازه زیادی از روند سیاست گذاری خارجی برکنار داشت، با ترجیح شیوه دست را از مدیریت دور دار!

اثرات غیر منتظره عدم مداخله ریگان و قصورش در بهره برداری از ساختارهای موجود رسمی سیاست گذاری، در بررسی های هیات تاور در خصوص ماجرای ایران - کنترا مورد تاکید قرار گرفت. جیمز ا. بیکر، رئیس ستاد و وزیر خزانه داری در دولت ریگان و وزیر امور خارجه در دولت بوش. همچنین دستگاه سیاست خارجی ریگان را مورد تحقیر قرار داد: "آن اغلب یک آش شله قلمکار توطئه، فشار، خودبینی و دستور کارهای متفرق بود،" وی در خاطراتش نوشت (۱۹۹۵). "من نمی‌توانم هیچ زمانی را بیاد آورم که کسی در جمع شورای امنیت ملی باشد که در پی کوبیدن کسی دیگر نباشد. شورای امنیت ملی بکرات به وضعی دیوانه کننده در می‌آید، آنطور که رسوائی ایران - کنترا به تفصیلی ناراحت کننده به سند در آمد. و بعضی اوقات هنگامیکه رئیس جمهور در خصوص یک موضوع مهم سیاسی تصمیم می‌گرفت، زیردستان خواسته وی را نادیده می‌انگاشتند و طرحهای خودشان را دنبال میکردند."

<sup>۱</sup> Senior Interdepartmental Groups

مک فارلن به عنوان مشاور امنیت ملی از برخی توفیقات برخوردار شد، بخصوص در رفع بن بست طولانی در داخل دولت راجع به سیاست خلع سلاح ولی او در اواخر ۱۹۸۵ بعد از اینکه توسط "کابینه" زیر سؤال قرار گرفت و بخاطر عدم کفایتش در رفع مشاجرات پایان ناپذیر میان مقامات دولت استعفا داد (کاتن ۱۹۸۸). آدامیرال جان پویندکستر جایگزین وی شد که بعداً به علت نقشش در جنجال ایران - کنترنا ناگزیر از استعفا گردید.

ارزیابیهای اولیه از خدمات پویندکستر در NSC کلاً مثبت بود، ولی چون پویندکستر به عنوان یک آدمیرال نیروی دریایی در شغل نظامی موظف خود باقی ماند، مساله دیگری را به میان آورد. برخی از آن واژه‌ها داشتند که قرار دادن یک افسر نظامی در نقش سیاسی که بطور سنتی توسط غیر نظامیان انجام می‌یافت ممکن است بطور ناخواسته‌ای در اتخاذ رهیافتی نظامی نسبت به مسائل سیاسی تاثیر بگذارد. ماجرای ایران - کنترنا این نگرانی را افزایش داد. و این امر بار دیگر هنگامی مطرح شد که ژنرال کولین پاول به جانشینی فرانک سی. کارلوچی منصوب شد، که جایگزین پویندکستر شده بود. جالب اینکه، انتصاب پاول درست در همان روزی انجام یافت که کمیته‌های کنگره که ماجرای ایران - کنترنا را تحت بررسی داشته چنین توصیه کردند.

دستیار امنیت ملی رئیس جمهور "یک افسر موظف نظامی نباشد." نگرانی درباره وضع مشاور امنیت ملی مشابه نگرانی در خصوص امکان اتکای زیاد ستاد NSC به پرسنل حرفه‌ای نظامی بود.

ابتکار ایران آنطور که هیات تاور آن را ذکر کرد، شامل کوشش استراتژیک برای گشودن ارتباط با ایران بود، فروش اسلحه به ایران از طریق اسرائیل و توسط خود ایالات متحده در تلاشی برای تامین آزادی گروگانهای محبوس در لبنان، و نهایتاً انتقال منافع حاصل از فروش اسلحه به کنترها که در جنگ با رژیم ساندینیستا در نیکاراگوا بودند<sup>۱</sup>.

۱ مقامات جمهوری اسلامی ایران از جمله آیت‌الله هاشمی رفسنجانی که همزمان با ورود پنهانی مک فارلین به ایران، ریاست مجلس شورای اسلامی و مدیریت کلان جنگ تحمیلی را بر عهده داشت، بارها در این مورد به طور رسمی توضیح داده‌اند. جنگ عراق - با چراغ سبز آمریکایی‌ها - بر ایران تحمیل شده و ایران ناگزیر در پی تهیه سلاح لازم برای دفاع بود. آمریکایی‌ها در مقطع زمانی خاصی تصمیم گرفتند از نیاز حیاتی ایران به سلاح‌های لازم برای دفاع بهره‌برداری کنند اما به محض آنکه مقامات جمهوری اسلامی متوجه شدند که یکی دو فروند از هواپیماهای فرود آمده در ایران به نحوی مرتبط با اسرائیل بوده‌اند، بلافاصله آن هواپیماها را عودت داده و توطئه در حال گسترش را افشا کردند.

هیات تاور نتیجه گرفت که این ابتکار "مستقیماً مغایر سیاستهای خود دولت درباره تروریسم، جنگ ایران و عراق، و حمایت نظامی از ایران بود". گزارش همچنین خاطر نشان می سازد که استفاده شایسته از ساختارهای موجود ممکن بود که تنها شکست بسیار زیانبار سیاست خارجی ریاست جمهوری ریگان را مانع گردد.

ریشه های ابتکار مخفیانه ایران را می توان در ۱۹۸۴ جست، وقتی که مک فارلن دست به ارزیابی میان سازمانی روابط ایالات متحده با ایران زد. نهایتاً مک فارلن پنهانی به تهران رفت با توشه کیکی بشکل کلید و یک انجیل امضا شده توسط رئیس جمهور. مشاوران امنیت ملی در گذشته به اقدامات مخفیانه دیپلماتیک دست زده بودند (از لحاظ حقوقی مسافرت مک فارلن به ایران از جانب رئیس جمهور و ستاد شورای امنیت ملی بود، چون در آن زمان وی از مقام مشاور امنیت ملی استعفا داده بود)، ولی چون ماجرای ایران فاش گردید این امر ستاد شورای امنیت ملی را به عنوان یک کل به جهت جدیدی برد. مثلاً سوابق دلالت داشت بر اینکه وزیر امور خارجه شولتز و وزیر دفاع واینبرگر قویاً مخالف انتقال اسلحه به ایران بودند<sup>(دوازده)</sup>. این که نتایج تحقیقات روشن ساخت که مجوز اقدام پنهانی مبادله اسلحه با گروگانها توسط رئیس جمهور بدون آگاهی آنان تایید شده بود، و اینکه جان پویندکستر انتقال منافع اسلحه به کنسرها را بدون اطلاع رئیس جمهور اجازه داد. کنگره نیز در بی اطلاعی گذاشته شد درباره آنچه عملیات پنهانی مدیریت شده از کاخ سفید در مغایرت آشکار با قانون بود، و اینکه کنگره گزارشات معمول و گمراه کننده ای از بازیگران اصلی، یعنی مک فارلن، پویندکستر، دستیار پویندکستر، سرگرد اولیور تورث دریافت می داشت (نگاه کنید همچنین به فصل ۱۲).

ماجرای ایران - کنترها بهمان اندازه سو، استفاده قوه اجرائیه بود که رقابتی بود بین رکن نهادهینه شده ریاست جمهوری و حوزه های بوروکراتیک تشکیل دهنده حکومت امور خارجی. شورای امنیت ملی بصورت "حکومتی در داخل حکومت" در آمده بود که بخاطر "کم توجهی ریاست جمهوری" تعصب و شور ایدئولوژیک، افسردگی از کنگره ای که بنظر می رسید مصمم به اداره خرد سیاست خارجی است، و خواسته... رئیس جاسوسی مرکزی... که کانال عملیاتی کمتر آسیب پذیری نسبت به نظارت های کنگره بر سیا پیدا کند به اقدامات خود ادامه می داد (کانن ۱۹۸۸). "مصمیم پویندکستر به انتقال سود حاصل از فروش تسلیحات به ایران، به کنترها بدون تایید صریح رئیس جمهور بنحوی که انکار کردن آتی وی را تسهیل کند بخصوص قابل توجه است. واکنشهای سایر مشاوران امنیت ملی نسبت به عملکرد او بطور مشابه و یکسانی منفی بود. "برنت اسکو کرافت متذکر شد که این امری بسیار فراتر از حد و مرز تعیین شده می باشد. زیگیانو برژنیسکی به خبرنگارن گفت او (نمی توانست تصور چنین وضعیتی را



نماید که من می توانستم آن را انجام داده باشم). نظر هنری کیسینجر نیز بهمین گونه بود. "من بسیار بیشتر از پویندکستر مشاور امنیتی زیاده طلبی بودم، هنری گفت. "ولی من هرگز در خیال خود تصور اتخاذ چنان تصمیمی را نمی گنجاندم." (پرادوس ۱۹۹۱) (سزده).

شاید "اشتباهات ماجرای ایران - کنتر" را بتوان به بهترین وجه بصورت صرفاً "اشتباه در قضاوت و نه چیزی بیشتر" نگریست - همانطور که اقلیت جمهوریخواه در گزارش کنگره پیرامون بررسی ماجرا نتیجه گیری کردند. یا شاید آن صرفاً یک "انحراف" - بود آنطور که تاور به آن نتیجه رسید. معذک، این ماجرا آنچه را که بصورت مباحثه ای جاری درباره نقش کاخ سفید در روند سیاست گذاری خارجی درآمده بود و درباره خصوصیات و عواقب تمرکز قدرت در رکن نهادهینه شده ریاست جمهوری دائمی ساخت. در واقع، یک تحلیل گر اظهار داشت که "... دقیقاً اعمال شخصیهایی مانند کیسینجر و برژینسکی بود که زیاده روی کارکنان شورای امنیت ملی طی سالهای ریگان را ممکن ساخت" (پرادوس ۱۹۹۱). عاقبت الامر، این رسوائی صحت این امر را مجدداً ثابت کرد که روندی موثر جهت سیاست دولت لازم است. "مسائل روی می دهد و می گذرد"، کولین پاول خاطر نشان می سازد. "روند همیشه مهم است."

پاول پست مشاور امنیت ملی در دسامبر ۱۹۸۷ را بعهده گرفت زمانی که کارلویچی به عنوان وزیر دفاع جایگزین وایتبرگر شد. تحت نظر وی و با حمایت کارلویچی شورای امنیت ملی نقش مهم و مثبتی ایفا کرد در تدارک کنفرانس سران ابرقدرتها در واشنگتن و مسکو، و مشاور امنیت ملی بار دیگر بصورت یک تسهیل کننده موثر روند سیاست خارجی ظاهر شد (کانن ۱۹۸۸، کرشتن ۱۹۸۷). کارلویچی متذکر شد: "ما بر آن شدید که اعتبار این موسسه را به آن برگردانیم و نقش مناسبش را به عنوان یک دستگاه بین سازمانی". "یعنی نقش" واسطه صادقش "را بار دیگر برقرار سازیم. ما شورای امنیت ملی را از عرصه عملیات خارج کردیم."

### دولت بوش: "مردان خردمند" کنترل را بدست می گیرند

کولین پاول در پایان دولت ریگان به شغل موظف نظامی بازگشت و بعداً توسط رئیس جمهور بوش رئیس ستاد مشترک شد. از آن موقعیت برتر وی تهاجم ایالات متحده به پاناما در دسامبر ۱۹۸۹ را نظارت می کرد. شگفت اینکه، پاول به عنوان مشاور امنیت ملی در دولت ریگان درگیر در کوششهایی بود بمنظور برکنار ساختن مرد قدرتمند پاناما، مانوئل نوریه گا از قدرت ولی در مقابل استفاده از زور جهت این مقصود احتیاط بخرج داده بود.

پاول تنها یکی از جمله چهره های آشنائی بود که در دولت بوش مجدداً ظاهر شدند. در میان آنها، ترویقای جدید مقامات سیاست خارجی بود. جیمز بیکر، دیک چنی، و برنت

اسکوکرافت. بیکر وزیر امور خارجه شد، قبلا وی از پست وزیر خزانه داری ریگان استعفا داده بود تا اداره مبارزه انتخاباتی جورج بوش را بهمهده گیرد، درست همانگونه که وی یکبار دیگر مبارزه انتخاباتی جرالده فورد را بهمهده داشته بود. چنی وزیر دفاع شد بعد از اینکه بوش نتوانست تایید سنا را برای این شغل جهت سناتور سابق جان تاور کسب کند. او نیز قبلا به عنوان رئیس ستاد رئیس جمهور فورد خدمت کرده بود، اسکوکرافت مشاور امنیت ملی شد. وی این نقش را در دولت فورد داشته بود و همراه با تاور و ادموند ماسکی، عضو هیات تاور بود که ماجرای ایران - کنترا را مورد رسیدگی قرار داد.

این سه نفر نه فقط کارکشته در هنر حکومت کردن، بلکه دوستان نزدیک نیز بودند. تجربه شان در دولت فورد (که در آن بوش نیز به عنوان رئیس سیا خدمت کرد)، هنگامیکه تنش زدائی در اوج خود بود، به آنها دیدگاه مشترکی در مواجهه با تغییر سریعی می داد که در روابط شوروی - امریکا در ایام ریاست جمهوری بوش روی می داد. بیکر و اسکوکرافت در آغاز موافقت کردند که "بیکر رهبری در سیاست خارجی را در دست خواهد داشت، اسکوکرافت و شورای امنیت ملی هیچ نقش عملیاتی نخواهند داشت، و اسکو کرافت خودش یک واسطه صادق "بدون هیاهو در داخل دولت خواهد بود." با این امر آنها امیدوار بودند که از "مخالفت‌های خرده‌گرایانه در سخنرانیهای عمومی، مصاحبه های تلویزیونی، دیدارهای سفیران، و مانند اینها" پرهیز نمایند (گرگن ۱۹۸۹). اینها درست همان مایه اختلافات و کشمکش ها بین وزیر و وزارت امور خارجه و مشاور امنیت ملی بودند.

به عنوان یک عضو هیات تاور، اسکوکرافت یکی از منتقدان بی محابای عملیات شورای امنیت ملی بود که به رسوائی ایران - کنترا انجامید. بنابراین وی کوشید، ظاهرا بطوری موفقیت آمیز، تا وزیران امور خارجه و دفاع را در روند سیاسی شرکت دهد و برای خودش ارتباط نزدیک با رئیس جمهور را حفظ کرد. همانگونه یکی از ناظران خاطر نشان ساخت چون ریاست جمهوری بوش وارد آخرین سالش شد واضح بود که، "اسکو کرافت کم سروصدا، زیرک، و وفادار توفیق یافته است در جاییکه تقریبا همه مشاوران امنیت ملی اخیر ناکام شده بودند: کوشید و تدبیر کرد تا هم یک مشاور بسیار با نفوذ رئیس جمهور باشد، و هم بطور موثری بحث میان مقامات عالی‌رتبه سیاست خارجی رئیس جمهور را هماهنگ سازد. اسکو کرافت قادر بوده است که این دو وظیفه را با هم ترکیب نماید زیرا فاقد اشتیاق سیری ناپذیر برای قدرت و اشتهار است که روسای پیشین شورای امنیت ملی فلج کرده بود" - (جودیس ۱۹۹۲).

ساختار سیستم شورای امنیت ملی بوش کاملا مشابه اسلافش بود، یک کمیته روسا در بالا مرکب از دستیار امنیت ملی (به عنوان رئیس)، وزیران امور خارجه و دفاع، رئیس سازمان

اطلاعات مرکزی، رئیس ستاد مشترک، و رئیس کارکنان کاخ سفید، با مشارکت دادستان کل و وزیر خزانه داری هنگامیکه موضوعی ذیربط مطرح باشد. کمیته روسا وظیفه بررسی، هماهنگی، و نظارت بر تدوین و اجرای سیاست امنیت ملی را داشت.

در سطح پایینتر از کمیته روسا، با شرکت مقاماتی در سطح معاون وزیر، کمیته معاونان قرار داشت که به عنوان انجمن بین سازمانی مسئولان ارشد مادون کابینه به بررسی و ملاحظه امور سیاسی می پرداخت. بعلاوه یک سری از کمیته های هماهنگ سازی خط مشی شورای امنیت ملی، که موازی گروه های بین وزارتخانه ای دولتهای پیشین هم در ساختار و هم در وظائف بود.

مسئله اصلی همانند هر دولتی، این بود که آیا سیستم رسمی شورای امنیت ملی آنطوری که منظور بود انجام وظیفه می کرد. رویهمرفته، مشخص بود که شوری طبق آن هدف عمل نمی کرد.

اگرچه بوش در امور خارجی بسیار باتجربه تر از هر نئیس جمهور پیشین بود، نخستین اقدامش، که با اصرار اسکو کرافت صورت گرفت، مبادرت به انجام یک "بررسی استراتژیک" در سیاست خارجی و امنیت ملی بود، شش ماه بعد، این بررسی حاصل اندکی داشت که نه تازه و نه بدیع بود. در همین حال، حوادث در اروپای شرقی و اتحاد شوروی با سرعتی گیج کننده روی می داد. بوش با "احتیاط" واکنش نشان می داد. در این روزهای پر آشوب، سیاست خارجی آمریکا را می توان در این جمله خلاصه کرد: "حفظ بیشتر وضع موجود". این منعکس کننده تجربه دو دهه پیش مسئولان سیاست خارجی دولت بوش بود. بوش در مه ۱۹۸۹ هشدار داد: "اتحاد شوروی قبلا وعده روابط همکاری کننده بیشتری را داده بود - فقط برای اینکه مسیر را برگرداند و به میلیتاریسم باز گردد." و اسکو کرافت گفت: "شما نمی توانید با ملت بزرگی مانند ایالات متحده بازی کنید. ما در باره اصلاحات در جهت گیری سخن می گوئیم." شش ماه بعد، کوتاه زمانی بعد از سقوط دیوار برلین، بوش از سیاست انفعالی خودش دفاع کرد: "کسانی که اقدام محتاطانه ما را مورد سؤال قرار می دهند، باید بدانند که زمان تغییر تاریخی هنگام بی پروائی نیست... در اروپای جدید، نقش آمریکا ممکن است از لحاظ شکلی تغییر یابد ولی نه از لحاظ اصولی."

پاسخ بوش به اقدامات شوروی، هنگامیکه انجام گرفت، از سیستم شورای امنیت ملی سرچشمه نگرفت. در پاییز ۱۹۸۹ وقتی بوش به ملاقات با گورباچف در اجلاس سران در مالت موافقت کرد، مثلا وزیر دفاع چنی از این تصمیم مطلع نشد و هیچ جلسه شورای امنیت ملی بخاطر این موضوع تشکیل نگردید. "بهمن ترتیب، هیچ جلسه شورای امنیت ملی طی اکتبر

۱۹۸۹ در زمان کوشش جهت کودتا در پاناما برگزار نشد، یا اقدام برای کودتا در فیلیپین، موقعی که بوش اجازه داد<sup>۱</sup> هواپیمای جت ایالات متحده مانع شوند تا نیروهای کودتا از حمایت هوایی علیه سربازان حکومتی در مانیل استفاده کنند. تا آنجا که روشن است، هیچ جلسه شورای امنیت ملی نیز در ارتباط با جاه طلبانه ترین اقدام سیاست خارجی بوش در سال نخست دولتش - کربسمس ۱۹۸۹ - تهاجم به پاناما تشکیل نشد (پرادوس ۱۹۹۱). این یافته ها نویسنده تاریخ شورای امنیت ملی را به این نتیجه گیری هدایت کرد که "در تاریخ، جورج بوش اعتباری نخواهد داشت، چون سیستم شورای امنیت ملیش ظاهراً سازمان یافته بود تا مبادرت به اجرای تصمیمات محرمانه‌ای نماید که بطور محرمانه نیز اتخاذ شده بود" (پرادوس ۱۹۹۱).

محرمانه کاری یکی از شاخصه های ویژه تمایلات مذموم تصمیم گیری بوش بود، ترجیح وی برای یک محفل درونی بسته، از معتمدانی که بر اساس وفاداری و دوستی، نه بموجب روابط سازمانی، برگزیده شده بودند یکی دیگر از ویژگیهای آن بود. روند تصمیم اوت ۱۹۹۰، که منجر به دفاع از عربستان سعودی شد و بعداً سبب جنگ علیه عراق گردید حاکی از این تمایلات می باشد. باب وودوارد، تصویری غیر معمول از این روند را از دید کولین پاول نشان می دهد. دریافت‌های وی در چکیده ۲-۱۰ درج شده است.

از دید بعضی، بوش جنگ را خیلی سریع خاتمه داد، و این نیز ممکن است قصور سیستم شورای امنیت ملی اش باشد - یا، درست تر اینکه، کوتاهی خودش در استفاده از سیستم بحد کامل باشد. "توافق نظر میان مشاورانش کمک به تدوین یک استراتژی نظامی منسجم نمود" اگرچه بنظر می رسد که کمتر کمک کار رئیس جمهور در تعیین اهداف ایالات متحده در بعد از جنگ بود... هدفهای سیاسی بصورتی مغشوش در آمد، علامتهای آشفته ای به ناراضیان عراقی داده شد، برای مدتی، انتقام گیری کوییتی ها از فلسطینی ها مورد غفلت قرار گرفت (وین<sup>۱</sup> ۱۹۹۳). و صدام حسین در قدرت باقی ماند.

### تاریخ کنونی: دولت کلینتون

در نیمه دوره ریاست جمهوری ریگان، آنتونی لیک و دو نفر از همکارانش، ای. ام. دستلر ولسلی گلب کتابی جنجال برانگیز در خصوص سیاستهای سیاست گذاری خارجی آمریکا نوشتند که رقابت بین کاخ سفید و وزارت امور خارجه را به عنوان مبارزه بین "درباریان" و "بارونها" توصیف کرد. درباریان آنهایی هستند که در کاخ سفید می باشند که با برآوردن نیازهای شخصی [رئیس جمهوران] و ترجیحات سیاسی شان کسب نفوذ می نمایند. "بارونها

<sup>۱</sup> Wayne

مقامات ارشدی هستند" در تصدی رسمی یک حوزه مهم در قلمرو ریاست جمهوری "عمدتاً سازمانهای در سطح کابینه مانند وزارتخانه های خارجه و دفاع. بنا به استدلال آنها، یک علت اصلی این تغییر قدرت از بارونها به درباریان،" غلبه سیاست و ایدئولوژی بر سیاست خارجی بوده است. روسای جمهوری غالباً و بکرات سیاست خارجی را برای مقاصد سیاسی بکار می برند... این موجب افزایش عدم اعتمادشان به بوروکراسی می شود و آنها را تحریک می کند که مهار سیاسی را بدرون خود کاخ سفید بکشانند. "نویسندگان همچنین اثبات می کنند که روند سیاسی "بیشتر منوط به شخصیت و از اینرو بیشتر غیر عادی شده است، چون کارکنان ستاد کمتر خودشان را محدود می بینند تا بارونهای کابینه. "از اینقرار، غلبه سیاست و ایدئولوژی هم روسای جمهور تشویق کرد و هم قادر ساخت که کنترل شخصی بر عملیات سیاست جاری را بدست گیرند" (دستلر، گلب، و لیک ۱۹۸۴، همچنین نگاه کنید به پاک ۱۹۸۷). لیک در کتاب دیگری استدلال می کند که یک سیاست خارجی موفق از تعادلی بین اصول و عمل گرایی ناشی می شود و ابراز نگرانی می کند که "این تعادل بشدت و بطور خطرناکی بسود منصوبان سیاسی و برداشتهای بیشتر ایدئولوژیک آنان تغییر یافته است" (لیک ۱۹۸۹).

تحلیلی که لیک و همکارانش بدست می دهند تا اندازه ای نشانه ای از توصیف تجارب خودشان به عنوان بخشی از طبقه جدید "نخبگان حرفه ای" است، که در سالهای ۱۹۷۰ و بعد، آغاز به چالش مردان خرمند تشکیلات را نمودند (نگاه کنید به فصل ۹). مثلاً دستلر به عنوان وابسته در تاسک فورس رئیس جمهور درباره عملیات حکومت خدمت کرد، گلب یک فارغ التحصیل دولت کارتر بود، و لیک، مشاغل در هر دو دولت نیکسون و کارتر بعهده داشت - تجسم کلاسیک مبارزه بین درباریان و بارونها و غلبه کاخ سفید بر بوروکراسی مستقر. لیک با تجربه و مشاهده مستقیم از مشی کیسینجر و برژینسکی مصمم می شود که خودش مشاور امنیت ملی گردد تا از پست و بلندبها سیاست خارجی که هر یک از آنان تجربه کردند بهره‌ر نماید. همچنین قابل ذکر است که وارن ام. کریستوفر، گزینه کلinton برای پست وزارت امور خارجه، به عنوان معاون وزیر امور خارجه در دولت کارتر خدمت کرده بود (که در آن پست وی در مورد رهائی دیپلماتهای آمریکا گروگان در ایران در ۱۹۸۰ وارد مذاکره شد). و اینکه، لیک و کریستوفر با خود کسانی را آوردند که در دولت کارتر خدمت کرده بودند، آخرین دموکراتی که کاخ سفید را در اختیار داشت (چهارده).

## چکیده ۲-۱۰

### بازتاب اندیشه ها درباره روند تصمیم گیری خلیج فارس

پاول بوضوح بخاطر میاورد کوششهایی را که بعمل آورده بود تا تملی گزینه ها در مورد خلیج فارس - منجمله مهار عراق - را به رئیس جمهور عرضه دارد، تا مطمئن شود که طیف کاملی از امکانات مورد ملاحظه قرار گرفته است. این کار دشواری بود...

یک بعداز ظهر جمعه در اوائل اکتبر... چنی و پاول رفته بودند به دفتر رئیس جمهوری برای دیدار بوش و اسکو کرافت. پرتوخورشید بدرون اتاق گسترده بود. بنا به برخی دلایل اوضاع و احوال مساعد نبود. در آنجا اختلال بود، آنجا دفتر رئیس جمهور بود، جای نامناسبی برای اینگونه بحث ها، احساس پاول این بود. وی رسمیت اتاق تشریح وضعیت را ترجیح می داد، جائیکه بوش می توانست تمرکز حواس داشته باشد. حالت اتاق بیضی خیلی خودمانی بود، خیلی حالت جشن و سرور داشت، بچه ها در اطراف تشسته و قبل از تعطیلی آخر هفته مزخرف می گفتند...

پاول... بسیار ناخرسند شده بود از جلسات و آئین کار شورای امنیت ملی. اسکو کرافت بنظر می رسد ناتوان است یا بی میل، که هماهنگی برقرار نماید و تمامی اجزای مرکبه سیاست خلیج [فارس] را محتوائی منطقی بدهد - موضوعات نظامی، دیپلماتیک، امور عمومی، اقتصادی، و سازمان ملل متحد. موقعی که روسا جلسه داشتند، بوش دوست داشت که هر کسی پشت میز لبخند به لب داشته باشد، لطیفه ها، رفاقت، شادی دوستان قدیمی، موضعه و وضعیت های ثانوی بطور کامل مورد بررسی قرار نمی گرفت. وسط صحبت پریدن ها امری معمولی بود. تصمیمات روشن بندرت حاصل می شد. اغلب وقتی پاول و چنی از این جلسات برمی گشتند به یکدیگر می گفتند، خوب معنی این کار چیست؟ قرار است که چه بکنیم؟ بدفعات، آنها باید منتظر می شدند که پاسخی را بعداً از اسکو کرافت بشنوند یا از تلویزیون.

پاول احساس می کرد که عملیات نیاز به یک فیلد مارشال دارد - کسی با بالاترین مقام که مدیریت روز به روز را داشته باشد. رئیس جمهور، با توجه به سایر مسئولیتهای سیاسی و داخلی اش، نمی توانست هماهنگ کننده اصلی باشد.

این باید مشاور امنیت ملی باشد. در عوض، اسکو کرافت بصورت همراه و رفیق اول و همبازی، همه کاره رئیس جمهور شده بود. در گلف، ماهیگیری، و پیک نیک های روزهای آخر هفته. وی مرتب در انجام وظیفه مهمترش که اطمینان از تنظیم دقیق خط مشی سیاسی مورد بحث باشد قصور می ورزید...

اسکو کرافت آغاز به سخن کرد "ما در این مسیر در مرحله ۷ هستیم"، این خط مشی می‌تواند بر اساس برحذر باش و دفاع کن ادامه یابد، با می‌تواند به جهت بهتر کردن گزینه کاخ معطوف شود.

پاول بار دیگر بخاطر غیر رسمی بودن بحث و این آدمهای دور میز که برای سالیان رفیق بوده اند، سرخورده می‌شود. سازمانی واقعی برای آئین و طرز کار وجود نداشت نا آنها گزینه‌ها را سبک و سنگین کنند. ایده‌ها پیش و پس می‌رفت چون یک فکر یا فکر دیگری بخاطر آنها خطور می‌کرد.

منبع: باب وودوارد، فرماندهان (نیویورک، سیمون وشولتر، ۱۹۹۱)، ص ۴۱.

دستلر، گلب، و لیک عقیده ای محکم جهت دستیاران آتی روسای جمهور برای امنیت ملی داشتند. این نظر بیشتر شبیه نقش "مدیریت داخلی" بود که در چکیده ۱-۱۰ توصیف گردید.

اگر مشاور قرار است که مدیر تنظیم و تدوین سیاست باشد، او باید دقیقاً یک مجری داخلی باشد، برای پرهیز از بهم ریختگی‌ها و سردرگمی‌های گسترده دهه پیش یا دهه‌های پیشتر، مشاور نباید نزد عموم سخن گوید، وارد در دیپلماسی شود، و نه اینکه به رابطه وزیر امور خارجه و کنگره و رسانه‌های جمعی آسیب وارد نماید. رئیس جمهوری که نمی‌تواند اینرا از مشاور بخواهد و مشاوری که نمی‌تواند این وظیفه را بانجام برساند. ایندو بسادگی فاجعه را جهت دوستشان می‌خواهند. اما در حالیکه این پرهیزها انجام می‌گیرد، رئیس جمهور همچنین بیشتر باید این را روشن سازد که دستیارش شخص موظف و مسئول این امر است. (دستلر، گلب، ولیک ۱۹۸۴، ۲۷۷)

این دستور العمل رونوشتی است از رفتار لیک در دولت کلینتون. وی دریافت خودش را از وظیفه دستیار امنیت ملی کمی بعد از انتخابش چنین توصیف می‌کند که اطمینان یابد که کلینتون "طیف گسترده‌ای از گزینه‌ها و شقوق، اطلاعات دقیق، و زمینه وسیعی از توصیه [برای اتخاذ تصمیم] را که او نیاز دارد، دریافت نماید". در ابتدا وی آنطور که نزد مردم و رسانه‌ها معلوم بود، نقشی تقریباً نامرئی را ایفا کرد و هیچ گزینه‌ای نیست که او مستقیماً وارد در ماموریت‌های مهم دیپلماتیک شده باشد. در عوض، وزیر امور خارجه وارن کریستوفر مذاکره کننده اصلی دولت بود، و او، سفیر در سازمان ملل متحد مادلین اولبرایت (همکار سابق شورای امنیت ملی کارتر)، و برخی اوقات معاون وزیر امور خارجه استروب تالبوت و وزیر دفاع ویلیام ج. پری سخنگویان اصلی سیاست خارجی بودند.

کلینتون در آغاز ریاست جمهوری اش، قصدش را ابراز داشت که می‌خواهد سیاست خارجی در کاخ سفید اتخاذ شود و جهت اجرا به وزارت امور خارجه بازگردانده شود. در داخل

کاخ سفید ساختار رسمی شورای امنیت ملی بطور قابل ملاحظه ای همانند ساختار زمان بوش باقی ماند (نگاه کنید به نمایه ۳-۱۰). حتی بعضی نامها همان بود که بود. دو تغییر قابل ذکر اولویتهای کلinton را منعکس کرد. نخست، مسئولیتهای رسمی NSC نه تنها شامل جنبه های خارجی، نظامی، و اطلاعاتی امنیت ملی آمریکا، همانند گذشته بود، بلکه اینک مسائل اقتصادی را در ارتباط با شورای اقتصادی ملی که ذیلا بحث می شود دربر می گرفت. دوم، وزیر خزانه داری، دستیار رئیس جمهور در سیاست اقتصادی، رئیس کارکنان کاخ سفید به عنوان "اعضای جدید" افزوده شدند. (زیرا شورای امنیت ملی توسط قانون ایجاد شد. اضافه کردن این افراد به عنوان "اعضای جدید" شورای امنیت ملی باید به عنوان رویه عمل دولت کلinton نگریسته شود، نه یک تغییر رسمی در عضویت شوری که از لحاظ حقوقی مورد تأیید باشد).

همانند دولت بوش، سیستم شورای امنیت ملی کلinton دارای همه آن ترفندهائی بود که تحقق خواسته های رئیس جمهور را میسر سازد: تمرکز سیاست گذاری در کاخ سفید، اجرای آن توسط وزارت امور خارجه. بهر حال در نیمه های دوره ریاست جمهوری کلinton، روشن گردید که سیستم کار نمی کند. در پی فاجعه اکتبر ۱۹۹۳ در سومالی، که منجر به مرگ سربازان آمریکائی گردید که در ماموریت پاسداری صلح ملل متحد خدمت می کردند، وزیر امور خارجه کریستوفر، کلinton را متقاعد ساخت که جلسات هفتگی یک ساعته سیاست خارجی را با حضور مشاوران اصلی سیاست خارجی اش تشکیل دهد. گامهای دیگری که به امید نجات عملکرد سیاست خارجی کلinton برداشته شد عبارت بود از ترفیع معاون رئیس جمهور گور و دادن نقش مشهودتری به عنوان سخنگوی سیاست خارجی و تجدید نظر در رویه کار شورای امنیت ملی. (برخلاف گذشته، مشاور امنیت ملی گور، لئون فیورث<sup>۱</sup>، یک عضو کامل کمیته معاونان در شورای امنیت ملی شد.) این اقدامات بمنظور تقویت سیستم بود در سطحی پایین تر از رئیس جمهور که وضعیتهای بحرانی را بهتر پیش بینی کنند، آن ها را مورد مراقبت قرار دهد، و با عموم مردم در خصوص آنها ارتباط برقرار نماید (دوروی و ویلیامز<sup>۲</sup> ۱۹۹۳).

گور در ماههای بعد از آن بنحوی فزاینده نقش سیاست خارجی بارزی را ایفا خواهد کرد. یک معاون رئیس جمهور فعال، در این مورد وسایر طرق وی بخوبی و بیش از حد و مرز سنتی معاونان ریاست جمهوری عمل کرد تا یک بازیگر عمده در دولت کلinton بشود (دوروی و بار<sup>۳</sup> ۱۹۹۵، سیولینو و پوردام<sup>۳</sup> ۱۹۹۵). بهر حال، به طرق دیگر، تغییراتی که بعد از فاجعه

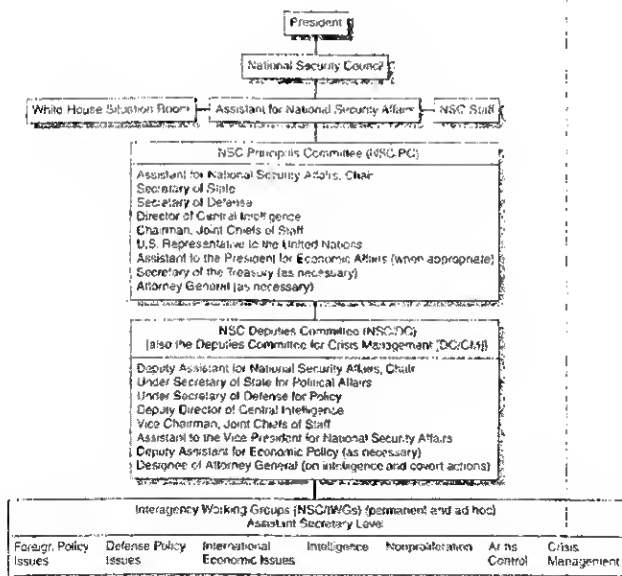
<sup>1</sup> Leon Fuerth

<sup>2</sup> Devry & Williams

<sup>3</sup> Sciolino & Purdum



سومالی پیش بینی شد امکان تحقق نیافت. مثلاً جلساتی که کریستوفر خواهان آن بود تشکیل نگردید. در واقع، کلینتون علاقه اندکی نسبت به موضوعات سیاست خارجی نشان داد و حتی علاقه ای کمتر نسبت به طرز و آئین کار سیاست گذاری مندرج در نمودار ۳-۱۰. جلسات رسمی شورای امنیت ملی برای بررسی سیاست هایش در قبال روسیه هرگز تشکیل نشد - که عملاً از جمله دستاوردهای مثبت در اوائل دولتش بود. در عوض، سیاست در قبال روسیه در بین "رؤسای" جامعه سیاست خارجی دولت، که شکلی کمتر ساختاری داشت مورد بحث قرار گرفت (لیک، کریستوفر، آلبرایت، وزیر دفاع، مدیر سیاه، رئیس ستاد مشترک ارتش و، بعداً رئیس کارکنان کاخ سفید) و جلسات رسمی شورای امنیت ملی در خصوص سایر موضوعات هم محدود بود.



### نمودار ۳-۱۰ سیستم شورای امنیت ملی دولت کلینتون

یادآوری: رئیس کارکنان کاخ سفید بعداً عضو کمیته روسای NSC شد.

منبع: برگرفته شده از دستورالعمل تصمیم گیری ریاست جمهوری (PDD)، ۲۰ ژانویه ۱۹۹۴

تعیین سیاست خارجی جدیدی برای امریکای عصر بعد از جنگ سرد به سهولت حاصل نخواهد شد، و همانطور که ما در فصل ۱ متذکر شدیم، ممکن است سالها بطول انجامد تا به شکوفائی کامل برسد. معذک، این برداشت عمومی، که دولت کلینتون فاقد سیاست خارجی

خاص است کمکی به تقویت اعتماد به سیاست خارجی امریکا در داخل و خارج نکرد. همانطور که نویسنده ای نوشت، تیم سیاست خارجی دولت که "بیشتر بر اساس قصور سیاسی دولت کارتر ساخته شده است" (کرشتن ۱۹۹۳)، به این باور گسترده افزود که قادر نیست بطور قاطع و با عزم به چالشهای عصر بعد از جنگ سرد پاسخ دهد. گرایش شدید دولت به "حکومت موردی" نیز کمک زیادی نکرد، در واقع، "رزهای اختیار" در کاخ سفید کلینتون تشبیه می شود به "یک بشقاب اسپاگتی: بنظر می رسد هر کسی مسئول هر کسی باشد بطوریکه هیچ کسی را نمی توان جوابگو یافت. سلسله مراتب اندکی برقرار است، و حلقه های نفوذ و دسترسی متعددی وجود دارند که با یکدیگر برخورد می کنند، تصادم می نمایند یا در غفلت ساده لوحانه از یکدیگر کار می کنند تا اینکه فاجعه ای چهره نماید" (دوروی ۱۹۹۴).

طی یک سال در داخل دولت کلینتون بودن هم آنتونی لیک و هم طرفدارانش را متعجب ساخت که آیا نقش "مدیریت درونی" که او اتخاذ کرده بود بطور کافی مناسب نیازهای یک مشاور فعال امنیت ملی می باشد، بویژه در دولتی که مبتنی بر فعال گرایی حکومت و اولویت سیاست داخلی است. اینک بخصوص تلویزیون اهمیت بیشتری به حمایت و دفاع عمومی از هر سیاست خارجی دولت می دهد نسبت به زمانیکه دستلر، گلب، و لیک نظرانشان را در خصوص نقش مشاور امنیت ملی می پرداختند. ایفای نقش درونی ممکن است اکنون در مورد یک سیاست خارجی فعال اهمیت کمتری داشته باشد تا آنچه زمانی تصور می شد، و نقش "رهبری بیرونی" بیشتر حائز اهمیت باشد (نگاه کنید به مارکوس ۱۹۹۴). هم دانشگاهی بودن مشخصه رابطه بین لیک (یک درباری) و دیگر روسای سیاست خارجی (بارونها) بود. از اینرو اختلافات و حساسیت های دولتهای قبلی که لیک، کریستوفر، و دیگران مصمم به اجتناب از آن بودند نمی توانست سبب بهانه و نكوهش برای کاستی های دولت باشد. در واقع، تدوین سیاست های هائیتی کلینتون نه فقط معارضه بلکه خلا بین لیک و کریستوفر را آشکار ساخت، چون وزیر امور خارجه تا حد زیادی خودش را از آن سیاست کنار کشید. جیمی کارتر سپس قدم در این مکان خالی گذاشت تا "حضور نظامی" ایالات متحده را در کشور جزیره ای علیرغم اعتراض مقامات وزارت امور خارجه مورد مذاکره قرار دهد.

شگفت اینست که کلینتون رو به جانب کارتر برد نه تنها در هائیتی بلکه قبلا نیز جهت فیصله بحران بر سر گسترش سلاح های هسته ای در کره شمالی. از آنجا که سیاست خارجی از یک سو به سوی دیگر بطور زیگزاگ در نوسان بود، منتقدان متعجب بودند آیا تیم سیاست خارجی ای، که اغلب با تجربه کار در دولت کارتر شکل گرفته بود - باندازه کافی مهیای انجام این شغل است. کلینتون در ابتدا می خواست که خودش را از کارتر دور دارد تا از بستگی

نزدیک به آنچه بسیاری به عنوان بی کفایتی (ضعف) سیاستهای خارجی کارتر در هنگام ریاست جمهوری می دانستند اجتناب ورزده، فقط برای اینکه بعداً روی بجنب وی آورد که از کاربرد زور بپرهیزد (نگاه کنید به پراک ۱۹۹۴). علاوه بر آن، با نشان دادن اینکه سیاست خارجی را "کنترات می دهد"، کلینتون پرسشهای جدیدی را درباره رویه های تصمیم گیری کاخ سفید برانگیخت. "اگرچه وی با وعده اجرای نوع جدیدی از دیپلماسی بازدارنده به کاخ سفید آمد، هنوز رهیافتی روز به روز درباره تصمیم گیری وجود دارد. که... که رهیافتی انفعالی را نسبت به حل بحرانها دیکته می نماید و در برابر بیرونی ها باز کرد که با ایده های تازه ای مشتاق پرکردن خلاء بودند" (سیولینو ۱۹۹۴).

فراتر از شیوه ها و شخصیت های تازه، خود شورای امنیت ملی امروز مشابهتی با نیاکانش ندارد. بخصوص با سالهای آیزنهاور، وقتیکه، بنظر برخی ها، زرق و برق قدرت رسمی اش به اوج رسید. "وقتی امروز از بیشتر مردم درباره شورای امنیت ملی می پرسند" مشاور امنیت ملی و ستاد کوچکش در جناح غربی ساختمان قدیمی اداره اجرائی را بیاد می آورند. در روزهای آیزنهاور شورای امنیت ملی یعنی حضور رئیس جمهور در شوری یا، حداقل، اشاره به روسا در شورای امنیت ملی - معاون رئیس جمهور و وزیران امور خارجه و دفاع (پرادوس ۱۹۹۱). آنچه امروز به عنوان "سیستم شورای امنیت ملی" تداعی می گردد بهر حال حائز اهمیت اساسی است. حالا مساله اینست که چگونه می توان هم شوری و هم دستیار امور امنیت ملی را موثرتر ساخت، چون دیگر درایت و عزم روسای جمهور برای اعمال کنترل بر سیاست خارجی آمریکا از کاخ سفید مطرح نیست. کمبودی در خصوص توصیه ها راجع به چگونگی تحقق این اهداف نیست. بهر حال، نهایتاً ترجیحات، اولویتها و شیوه کار شخصی رئیس جمهور از جمله متغیرهای تعیین کننده می باشد. این نتیجه گیری تحقیق ما را در فصل ۱۴ تشکیل می دهد، وقتی که ما به ملاحظه رهیافتهای روسای جمهور و سیاست گذاری خارجی آنان برمی گردیم.

### سایر وظائف و عملکردهای اداره امور اجرائی: مدیریت امور اقتصادی

قبل از گذر از سیستم فرعی ریاست جمهوری، باید ذکری از سایر واحدها در داخل اداره اجرائی نمود که، همراه با NSC، در خدمت نزدیک رئیس جمهور بوده و از اینروی در اهمیت و توفیق ریاست جمهوری در سیاست گذاری خارجی موثر می باشند. عمده ترین در میان آنها، ادارات و پرسنل مسئول تصمیم گیری در امور اقتصادی و بودجه هستند، حوزه های خط مشی و برنامه که پایان جنگ سرد و محدودیتهای بودجه ای آنها را به عرصه نخستین و مهم در دستور کار سیستم فرعی ریاست جمهوری آورده است.

## مدیریت بودجه

اداره مدیریت و بودجه (OMB) بزرگترین اداره است با تعداد ۵۵۰ نفر عضو، OMB مسئولیت بررسی درخواستهای بودجه‌ای و سایر خواسته‌های قانونگذاری را دارد که از وزارتخانه‌ها می‌رسد و نیز بررسی قوانین مصوبه کنگره قبل از اینکه توسط رئیس جمهور توشیح شده و به صورت قانون در آید. این اداره همچنین در طرح برنامه‌ها برای سازمان و مدیریت مسئولیت‌های قوه مجریه کمک می‌کند. این وظائف سبب گردید که OMB بطور بالقوه حرفی مهم برای گفتن داشته باشد در تضمین اینکه طرحها و برنامه‌های آژانسهای فدرال موافق و منطبق با اولویتهای ریاست جمهوری باشد.

رؤسای جمهور تکنیک‌های بودجه‌ای و مدیریتی مختلفی را جهت تحقق این اهداف بکار برده‌اند. در اوائل سالهای ۱۹۶۰، رابرت مک نامارا سیستم طرح، برنامه‌ریزی و بودجه را (PPBS)<sup>۱</sup> در وزارت دفاع به کار گرفت به عنوان آئینی جهت ایجاد گزینه‌های بودجه‌ای مبتنی بر اطلاعات بیشتر و بررسی و ارزیابی عملیات نظامی. لندون جانسون بعداً دستور داد که سیستم مذکور PPBS در سراسر حکومت بکار گرفته شود. رئیس جمهور نیکسون تأکید داشت بر "مدیریت هدفمند"<sup>۲</sup>. این رهیافت نتیجه‌اش تعیین اولویتهای بود برای هدفهائی که با هم رقیب بودند و انتخاب چند برنامه از میان بقیه.

چون سالهای ۱۹۷۰ به پایان رسید، نگرانی در خصوص محدود ساختن مخارج عمومی افزایش یافت. در پاسخ، جیمی کارتر بودجه‌ای براساس پایه صفر (ZEB)<sup>۳</sup> را به اجرا گذاشت. این تکنیک مدیریت مستلزم آن بود که برای هر برنامه‌ای در هر سال، هنگام تقاضای اعتبار دلایل توجیهی ارائه گردد. بهر حال این امر در جلوگیری از جریان مصارف عمومی مؤثر نیفتاد.

اولویتهای که دولت ریگان به نوسازی وضع دفاع ملی داد تا حدی سبب افزایش کسری بودجه در نیمه سالهای ۱۹۸۰ گردید که آن را به رقم بالای سالانه ۲۰۰ بلیون دلار رساند و کسری ملی بسوی رقم ۱/۵ تریلیون رفت. هنگامیکه ایالات متحده بصورت بزرگترین کشور بدهکار جهان درآمد. برای مواجهه با کسری، رئیس جمهور ریگان امید داشت که بطور همزمان برنامه‌های داخلی را کاهش دهد و در همان حال "جانب تولید" اقتصاد را حفظ نماید (پانزده). اداره مدیریت بودجه از برخی توفیقات برخوردار شد، ولی وقتی نوبت به حذف خودزوائد بزرگترین قلم در بودجه رسید، که همچنین مهمترین قلم امور خارجی بود - یعنی دفاع ملی - اداره مذکور دریافت که سایر بازیگران در این بازی برتری و جذبه سنگین تری دارند. بجای

<sup>۱</sup> Planning, programing and budyeting system

<sup>۲</sup> Management by objotive

<sup>۳</sup> Zero - based budgeting

چالش کردن با یک ماشین جاده صاف کن، استراتژی خردمندانه سیاسی آن بود که به پیرایش کناره ها پرداخت تا اینکه دست به یک حمله تهاجمی رودرو زد. نتیجه بهر حال این بود که اداره مدیریت بودجه کمتر از حد انتظار در تحمیل اولویتهای ناپخته رئیس جمهور بر اولویتهای مصارف سیاست خارجی کشور طی سالهای ۱۹۸۰ موثر بود.

تا زمانی که بوش به کاخ سفید و اداره بیضی شکل وارد شود جریان مرکب قرمز حکومت آنقدر زیاد بود که نمی شد آن را نادیده گرفت. علیرغم قول و تعهد انتخاباتی در مورد "عدم وضع مالیاتهای جدید"، بوش دریافت که لازم است با کنگره به توافقی دست یابد که از لحاظ سیاسی مورد نزاع (و نهایتاً پرهزینه) بود. دولت با قصد کاستن مصارف فدرال، برنامه های دفاعی و همچنین اجتماعی را در معرض تبر بودجه ای قرار داد. رئیس جنجالی اداره مدیریت و بودجه، ریچارد جی. دارمن<sup>۱</sup>، اغلب خودش را در پستی می دید که هیچکس حسادت آن را نداشت، مقام قاصدی که مردم قصد جانش را داشتند.

لئون ای. پانه تا جانشین دارمن شد بعد از شکست انتخاباتی بوش، پانه تا و معاونش، آلیس ام. ریولین<sup>۲</sup>، که در ۱۹۹۴ جانشین پانه تا به عنوان مدیر اداره مدیریت و بودجه شد و قتیکه نماینده سابق کنگره رئیس کارکنان کاخ سفید کلینتون بود، بصورت طرفداران برجسته دیسپلین سخت بودجه ای در دولتی در آمدند که وعده کاهش بودجه را داده بود ولی آن را دشوار یافت (نگاه کنید به وود وارد ۱۹۹۴). در همین حال به جانب "مدیریت"، اداره مدیریت بودجه، که قبلاً اولویت اندکی داشت. دو ضربه وارد شد چون اصلاحات پیشنهادی اداره مدیریت و بودجه وعده داده بود که وظائف دوگانه اش بیک واحد مبدل خواهد گشت و اینکه ابتکار دولت درخصوص تجدید سازمان حکومت، وعده کاهشهای شدید در اندازه بوروکراسی فدرال را داد. "مدیریت کلا کیفیتی" (TQM)<sup>۳</sup> به صورت مفهوم اصلی در این رشته از آخرین تلاشها برای اصلاح رویه های مدیریت در حکومت فدرال درآمد. (همچنین نگاه کنید به فصل ۱۳). معاون رئیس جمهور آل گور، معمار کوشش اصلاح مدیریت، ابداعات تکنولوژیک را به منظور پاسخگویی بیشتر حکومت، ترغیب کرد. نقشی که اداره مدیریت و بودجه در این زمینه ایفا خواهد کرد محسوس بنظر میرسید. بهر حال بدون تردید با توجه به میزان بودجه فدرال با هزینه های رو به رشد برنامه های مصوب موجود و درخواستهای مداوم برای هزینه های جدید (که بسیاری به هزینه برنامه های امنیت ملی و امور بین المللی پیشنهاد شد) تضمین مینمود

<sup>۱</sup> Richard G. Darman

<sup>۲</sup> Alice M. Rivlin

<sup>۳</sup> Total Quality Management

که اداره مدیریت و بودجه بصورت یک بازیگر عمده در سیستم فرعی ریاست جمهوری باقی خواهد ماند.

### مدیریت سیاست اقتصادی

روسای جمهور مختلف ابزارهای متفاوتی را برای تامین هماهنگی در سطح بالای سیاست گذاری اقتصادی خارجی طرح کرده اند (نگاه کنید به کوهن ۱۹۹۴). شورای اقتصاد ملی رئیس جمهور کلینتون (NEC) که با دستور اجرایی بوجود آمد به عنوان همتای به شورای امنیت ملی در سیاست اقتصادی، جدیدترین تجلی آنست. ایجاد شوری نشانه عزم کلینتون بود تا نشان دهد که سیاست اقتصادی حداقل از لحاظ اهمیت با سیاست امنیت ملی در دولت وی برابر خواهد بود. (طی مبارزات انتخاباتی ۱۹۹۲ به دستگاه جدید مورد پیش بینی معمولاً به عنوان شورای امنیت اقتصادی اشاره می‌شد). این همچنین منعکس کننده خواسته ای است که سیاست اقتصادی بسوی "مرکز ثقل" حرکت نموده و از وزارت خزانه داری گرفته و به کاخ سفید داخل شود (سافایر ۱۹۹۳).

بیست سال بیش از این رئیس جمهور نیکسون یک شورای سیاست اقتصادی بین المللی تشکیل داد در تلاشی ناموفق جهت تحصیل سلطه در سیاست گذاری اقتصادی خارجی شبیه آنچه شورای امنیت ملی و کارکنانش در حوزه سیاست خارجی بدست آوردند. نه فور و نه کارتر به رقابت با کوششهای نیکسون پرداختند، با ایجاد یک واحد اداره اجرایی با مسئولیت امور اقتصادی بین المللی، ولی هر دو نوعی از مکانیسم هماهنگی در سطح بالا را لازم یافتند جهت ارتقا سیاستی یکپارچه، چون نقش امریکا در اقتصاد سیاسی جهان روبه افزایش داشت - فور یک هیات سیاسی اقتصادی ایجاد کرد بریاست وزیر خزانه داری، که هدفش نظارت بر کل زمینه های سیاست اقتصادی داخلی و خارجی بود. کارتر با ساختار مشابه گروه سیاست اقتصادی آنرا دنبال کرد، ولی این گروه هرگز به اندازه ابتکار فور موفق نبود. کارتر نهایتاً به نماینده مخصوص ریاست جمهور جهت تسهیل هماهنگی خط مشی متکی شد.

در دوره ریگان به شورای کابینه در امور اقتصادی مسئولیت سیاست اقتصادی داده شد، و تشکیلات شورای امنیت ملی نهایتاً یک گروه مقامات ارشد بین سازمانی برای سیاست اقتصادی بین المللی داشت. وزیر خزانه داری ریاست هر دو گروه را بعهدہ داشت که شامل بسیاری از همان شرکت کنندگان بودند. دولت بوش نیز رویه عملی مشابهی را برگزید: یک کمیته هماهنگی سیاسی شورای امنیت ملی بریاست یک مدیر کل وزارت خزانه داری که مسئولیت امور اقتصادی بین المللی را بعهدہ داشت.

یک عامل مشترک میان این روسای جمهور از نیکسون گرفته تا بوش آن بود که آنها نیاز برای هماهنگی در سطح بالا را جهت سیاست‌گذاری خارجی اقتصادی درک کردند ولی از استفاده جامع از، واحدهای رسمی برای انجام کنترل بر سیاست‌گذاری اقتصادی دوری گزیدند (پورتر ۱۹۸۳). شورای اقتصادی ملی کلینتون استثنائی در این خصوص نبود، ولی آن جاه طلبانه ترین مکانیسم هماهنگ کننده بود که طی دو دهه گذشته برپا شده.

شورای اقتصادی مانند شورای امنیت ملی، ملی هدفش هماهنگ ساختن وزارتخانه ها و سازمانهای دولتی بود که علائق و مسئولیت هائی در سیاست اقتصادی داشتند، شامل سیاست اقتصادی بین‌المللی، که به رئیس جمهور در خصوص تصمیمات سیاست اقتصادی مشورت بدهند، و بر اجرای آنها نظارت نمایند. مانند آنتونی لیک مشاور امنیت ملی، رابرت ای. روبین، نخستین رئیس شورای اقتصادی ملی و دستیار رئیس‌جمهور در سیاست اقتصادی، نقشش را به عنوان "واسطه ای صادق" در ارائه نظرات وزارتخانه‌ها و سازمانهای شاخه اجرایی در روند تصمیم‌گیری کاخ سفید نگریست. اگرچه به روبین در این باره امتیاز بالائی داده شد، ولی انتقادات اولیه از شوری نشان داد که شوری بیشتر کاغذ تولید می کند تا سیاست، اینکه شوری بیش از حد بزرگ بود و جلساتش خیلی طولانی. یک مشاور واشنگتنی استخدام گردید تا مطالعه ای از NEC برای دولت فرانسه بعمل آورد نتیجه گرفت که "در آنجا ساختاری وجود ندارد... تعداد جلسات زیاد است - جلسات بی‌پایان مانند سمینار فارغ التحصیلان. جلساتی بدون اتخاذ تصمیم و تصمیماتی بدون اجرا شدن. هیچ فلسفه منسجمی وجود ندارد" (نقل شده در استاروبین ۱۹۹۴).

فعالیت شورای اقتصادی ملی در عمل، بیشتر مانند کارهای شورای امنیت ملی در سطحی پایین تر از "روسا" (اعضای کابینه و سایر اعضای NEC) توسط معاونانشان و در گروههای کاری بین سازمانی که با یک موضوع خاصی سرو کار داشتند انجام می یافت. این موضوعات دامنه وسیعی داشت از اقتصاد انرژی گرفته تا تجارت و سیاست تکنولوژی و غیره. در بیشتر موارد نقش NEC این بود که اطمینان یابد که ملاحظات سیاسی همراه نظرات اقتصادی مورد توجه واقع شود. لئون پانه تسام مدیر اداره مدیریت و بودجه بیان داشت که: "شورای اقتصادی ملی به من این توانائی و هشاری را داد که دریابم سیاست از نظر داخلی و هم از لحاظ بین‌المللی به کدام سو می رود". بهرحال، این امر همیشه وظیفه ساده‌ای نیست. آنطور که معاون شورای اقتصادی ملی دبلیو. بومن کاتر<sup>۱</sup> اظهار داشت، "این یک قانون است که اقتصادیات موضوعی همیشه دقیقاً برخلاف سیاست آن است."

<sup>۱</sup> W. Bowman Cutter

شورای مشاوران اقتصادی (CEA) واحدی در کاخ سفید است که خصوصاً مسئول توجه به اقتصاد و سیاست گذاری اقتصادی است. همراه با مقاماتی از اداره مدیریت و بودجه، و وزارت خزانه داری، شوری مبادرت به پیش‌بینی‌های اقتصادی می‌کند که بر مبنای آن درآمدها و هزینه‌های حکومت فدرال تنظیم می‌شود. این شوری مسئولیت عملیاتی ندارد، بلکه منحصرأ از لحاظ مشورتی مورد استفاده می‌باشد به عنوان بازوی ستاد کاخ سفید جهت "موکلش" یعنی رئیس جمهور (پرتر ۱۹۸۳). شوری خودش مرکب است از سه مقام انتصابی توسط رئیس جمهور است، که معمولاً از میان برجسته ترین اقتصاددانان دانشگاهی گزیده می‌شود. رئیس شوری، اقتصاددان ارشد دولت و مسئول تعیین مواضع متخذه توسط شوری می‌باشد. یکی از دو عضو باقی مانده قاعدتاً موظف به مسئولیتهای بین المللی می‌گردد. لورا د اندرآیسنون، رئیس شورای از مشاوران اقتصادی در دولت کلینتون (قبل از اینکه جانشین روبین به عنوان رئیس شورای اقتصادی ملی گردد) کارشناسی در سیاست تجاری بود.

شورای مشاوران اقتصادی که در ۱۹۴۶ با نگاهی بسوی ایجاد ثبات اقتصادی کوتاه مدت ایجاد شد، امروز رئیس جمهور را در خصوص کلیه مسائل سیاست اقتصادی خارجی و داخلی مشورت می‌دهد، ارزش دلار و موازنه تجاری ایالات متحده از جمله آنهاست. شوری همچنین نقشی را در مدیریت رابطه ظریف بین رئیس جمهور و هیات مدیره فدرال رزرو - یک سازمان مستقل فدرال با اختیارات وسیع در خصوص سیاست پولی - ایفا می‌کند (فلد استاین ۱۹۹۲، سولومون ۱۹۹۴). همانطور که ما در فصل ۷ دیدیم، سیاست پولی تاثیر مستقیمی بر دلار و موازنه تجاری دارد.

کانالهای نفوذ موجود برای شورای مشاوران اقتصادی عبارتست از جلسات مستقیم بین رئیس جمهور و رئیس شوری، ارتباط متقابل با وزیر خزانه داری، حضور اعضای شورای مشاوران اقتصادی و کارکنانش در گروههای بین سازمانی، شهادت دادن در برابر کنگره، و اظهار نظرهای عمومی (فلد استاین ۱۹۹۲). شورای مشاوران اقتصادی همچنین گزارش اقتصادی رئیس جمهور را که بسیار مهم است تهیه می‌کند که سالانه به کنگره تقدیم می‌شود، که بنحوی گسترده در داخل و خارجی از حکومت مورد استفاده واقع می‌گردد.

### مدیریت سیاست تجاری

شورای اقتصادی ملی کلینتون، بصورت بازگویی مهم در طرح ریزی سیاستهای تجاری دولت در آمد. این امر بطور اجتناب‌ناپذیری عرصه کشاکش با یکی دیگر از کارگزاریهای کاخ



سفید را در خصوص مدیریت سیاست تجاری خارجی یعنی اداره نماینده تجارتی ایالات متحده آمریکا پیش آورد.

نماینده تجاری ایالات متحده USTR<sup>۱</sup> که ریاستش بعده یکی از منصوبان رئیس‌جمهور است که هم در سطح یک سفیر انجام وظیفه می‌نماید و هم عضویت کابینه را حائز می‌باشد، در درجه اول مسئول تدوین و هماهنگ کردن اجرای سیاست تجاری بین‌المللی است و به عنوان سخنگوی اصلی تجارتی در حکومت ایالات متحده می‌باشد. این اداره مشارکت آمریکا در مذاکرات تجاری با سایر کشورها، شامل مذاکرات دو جانبه، مانند Structural Impediment Initiative و مذاکرات "جامع و پیوسته"<sup>۲</sup> با ژاپن، و مذاکرات چند جانبه، همانند دور اروگوئه مذاکرات گات منعقد در ۱۹۹۳ را هدایت می‌نماید.

سابقه پست نماینده تجاری به دولت کندی برمی‌گردد که در آن زمان معروف به نماینده ویژه تجاری بود. نماینده تجاری ایالات متحده USTR شأن عضویت کابینه را در زمان دولت فورد بدست آورد، موقعی که وظیفه کنترل بر امور تجاری چند جانبه از وزارت امور خارجه گرفته شد و به این اداره واگذار گردید، و بصورت بازیگری عمده در مذاکرات چند جانبه در دوران دولت کارتر ظاهر گردید. رابرت استراس، نقش مهمی را در توفیق مذاکرات دور توکیو گات ایفا نمود. او بخصوص نه فقط در ترویج و توسعه منافع آمریکا از لحاظ بین‌المللی، بلکه همچنین در مذاکره با صنایع آمریکا که توافق مذکور بر آنها تاثیر می‌گذاشت و در تسکین دادن به نگرانیهای کنگره موفق بود. در نتیجه، تجدید سازمان اداره تجارت در ۱۹۸۰ به USTR اهمیت بیشتری در میان بسیاری از کارگزاریهای دولتی مسئول تنظیم و تعیین همه جانبه و کلی سیاست تجاری آمریکا بخشید.

رئیس‌جمهور ریگان وعده داد که نماینده تجارتی اش کماکان نقش غالب را در هدایت و تنظیم سیاستهای تجاری کشور خواهد داشت، ولی چون موقعیت فائده کشور در شبکه تجارت جهانی در اوائل سالهای ۱۹۸۰ رو به افول گذاشت، وی پیشنهاد ایجاد یک وزارت خانه جدید امور تجاری در سطح کابینه را نمود، که نقش های تدوین خط مشی (که توسط نماینده تجاری ایالات متحده انجام می یافت) و اجرای سیاست (که توسط وزارت بازرگانی انجام می گردید) را با هم ترکیب کند. کاخ سفید هرگز این پیشنهاد را بطور جدی دنبال نکرد، و وقتی که نتوانست حمایت کنگره را تحصیل نماید موضوع به فراموشی سپرده شد. در همان حال، بالا رفتن ارزش دلار موجب کاهش و عقب نشینی بیشتر در موقع تجاری کشور گردید. محدودیتهای داوطلبانه

<sup>۱</sup> U.S. Trade Representative

<sup>۲</sup> Framework Negotiations

صادراتی (VERS) شامل تولیدات خاص مورد مذاکره با ژاپن و دیگران قرار گرفت در تلاشی جهت تخفیف دادن اثرات زینبار دلار قوی (نگاه کنید به فصل ۷). بهر حال مشخص گردید که نماینده تجاری ایالات متحده در داخل دولت خیلی ضعیف است که بتواند چیزی بیشتر از مذاکره جهت توافقات مشارکت در بازار دیگران را انجام دهد. در عوض اهمال بی زبان، مشخصه رهیافت کلی دولت نسبت به سیاست تجاری بود زیرا "هماهنگی لازم پولی، تجاری، و سیاست صنعتی بین وزارت خزانه داری، نماینده تجاری ایالات متحده، و وزارت بازرگانی وجود نداشت" (استوکس ۱۹۹۳ - ۱۹۹۲).

کنگره به شدت از بی میلی ریگان جهت اتخاذ اقدام اصلاحی برای رفع کسری تجاری رو به رشد کشور بر آشفته شد. در ۱۹۸۶ مبادرت به بررسی لایحه جدید تجاری نمود که نهایتاً بصورت قانون عام تجارت و رقابت ۱۹۸۸ در آمد. اینک مداخله قاطع کنگره در تعیین خط مشی سیاست تجاری منعکس کننده حساسیتش نسبت به تغییراتی بارز در موقعیت آمریکا در اقتصاد سیاسی جهانی بود.

در اواخر سالهای ۱۹۶۰، تهیه طرح مقررات جهت اجرای نتایج دور کندی مشغله تنها معدودی از متخصصان تجاری کنگره و دولت بود. بیست سال بعد تهیه قانون عام تجارت و رقابت ۱۹۸۸ حاصل کار ۲۳ کمیته و کمیته فرعی در ۱۷ کنفرانس فرعی و ۱۹۹ راپرز و مشاور یعنی، بیش از یک سوم اعضای کنگره بود، (استوکس ۱۹۹۴، ۱۴۳۰)

قانون تجاری جدید متضمن تغییرات زیادی نسبت به سیاست موجود تجاری ایالات متحده نبود، علیرغم پیشنهادات شدیداً حمایت گرایانه که عمداً هنگام مباحث مطروحه طی دوره طولانی بررسی آن بمیان آمد. "سوپر ۳۰۱" شاید تنها استثناء بود. همانطور که در فصل ۷ یادآور شد، سوپر ۳۰۱ مستلزم آن بود که رئیس جمهور کشورهائی را مشخص نماید که مبادرت به اقدامات تجاری غیرعادلانه می نمایند و اینکه در خصوص جبران این گونه اعمال با آن ها مذاکره کند. نمایندگی تجاری ایالات متحده (USTR) موظف به انجام این مسئولیت گردید، یعنی بطور موثری نقش این اداره به عنوان بازیگر اصلی سیاست تجاری حکومت به شیوه گذشته، مستحکم گردید.

چون دولت بوش بوضوح از جهت گیری مقابله جویانه و یکجانبه سوپر ۳۰۱ ناراضی بود و در خصوص اجرای آن کار اندکی بعمل آورد، نماینده تجاری ایالات متحده در دولت بوش (کارلا. هیلز)<sup>۱</sup> کاری بهتر از نماینده دولت ریگان (کلیتون یوتر)<sup>۲</sup> انجام نداد در تدوین و طرح یک واکنش عام حکومتی نسبت چالشهای تجاری که ایالات متحده بطور متزایدی با آن مواجه

<sup>۱</sup> Carla A. Hills

<sup>۲</sup> Clayton Yeutter

بود. هر دو، آنگونه که بروس استوکس، یکی از ناظران مجرب خط مشی و سیاست تجاری خاطرنشان ساخت، "در قوه مجریه و در کابینتول هیل، نفوذ اندکی داشتند..." تا نفوذی که رابرت استراس از آن بهره مند بود. "بجای هدایت و رهبری کردن سیاست تجاری، نماینده تجاری ایالات متحده که از لحاظ بوروکراتیک ضعیف و بدون هدف بود... غالباً قربانی فشارهای سیاسی وارد برخورد بود." وی نتیجه می‌گیرد که این "موضع انفعالی" غالباً منجر به "خط‌مشی بد تجاری" می‌گردد که بدان خاطر "منافع ایالات متحده آسیب می‌دید." (استوکس ۱۹۹۳-۱۹۹۲).

استوکس ایجاد شورای اقتصادی ملی توسط کلینتون را مورد ستایش قرار داد. وی اظهار می‌دارد که در گذشته مشکل این بود که ملاحظات و نگرانیها در مورد تجارت نسبت به منافع استراتژیک و سیاست خارجی حالت فرعی داشتند. از این منظر، مسئولیت اولیه نماینده تجاری ایالات متحده هماهنگ ساختن سیاست تجاری ایالات متحده است و اینکه به عنوان واسطه صادقی بین وزارتخانه و سازمانهای حکومت عمل نماید و تلویحاً "متضمن" حکمی است که سیاست تجاری مشتقی از سیاست خارجی یا سیاست کشاورزی است، نه یک سیاست همپتراز" (استوکس ۱۹۹۳-۱۹۹۲) "با تشکیل شورای اقتصادی ملی در ۱۹۹۳، منافع اقتصادی بین المللی آمریکا بصورت رکنی عمده از سیاست خارجی ایالات متحده درآمد" (استوکس ۱۹۹۴).

حتی بدون وجود شورای اقتصادی ملی، سیاست تجاری محتوم بود که یک اولویت دولت کلینتون باشد. کلینتون، میکی کانتور، یک وکیل مدافع کالیفرنیائی ماهر و کار کشته در فیصله مشکلات و مسئول مبارزه انتخاباتی ۱۹۹۲ کلینتون - گور را به عنوان نماینده تجارتش نامزد کرد. میکی سریعاً نقش بالا و برجسته‌ای در یک رشته از مسائل تجاری مناقشه‌آمیز را بعهده گرفت که شامل اتحادیه اروپا، نفتا، دور اروگوئه، و ژاپن بود. شیوه شخصی مقتدرانه اش مواضع سیاسی تهاجمی‌اش بعضی را در داخل ایالات متحده و در خارج آزوده ساخت، ولی وی به خاطر وفاداریش به رئیس جمهور، حائز نفوذ و اعتباری بود و نیز اینکه در واقع ترجیح دولت به موضعی یکجانبه و تهاجمی در مسائل تجاری را منعکس می‌نمود.

چون سیاست بوروکراتیک سیاست‌گذاری تجاری کاخ سفید ارائه شد، معلوم گردید که، شورای اقتصادی ملی از یک مزیت اصلی و مهم برخوردار است: آنها آدمهای رئیس جمهور بودند. این بمفهوم آن بود که آنان "بیشتر از لحاظ سیاسی با رئیس جمهور هماهنگ هستند تا مأموران کاربری دولتی." که آمده‌اند بنحوی فزاینده، تشکیلات اداره نماینده تجاری را پر کنند و از اینرو توانائی کمتری دارند که نقش "واسطه صادق" را که زمانی برای این تشکیلات و

اکنون برای شورای اقتصادی ملی در نظر گرفته شده ایفا کنند. خبرنگار اقتصادی بروس استوکس (۱۹۹۳) می نویسد: "بعد از سی سال، قابل درک است که اداره مذکور دیدگاه بوروکراتیک خودش را داشته باشد، و بصورت بازیگری درآمده است تا یک داور" اما، از دیدگاه کاخ سفید، در کنترل سیاست گذاری تجاری، استوکس سخن یک نظام نمایندگی تجاری ایالات متحده را نقل می کند: "مسئله این نیست که آیا USTR یا شورای اقتصادی ملی سیاست تجاری را تدوین می کند. موضوع مهم این است که وزارت امور خارجه یا وزارت خزانه داری اینکار را نمی کنند."

مرکزیت کاخ سفید در سیاست گذاری اقتصادی خارجی و بخصوص تفوق رو به شکوفایی شورای اقتصادی ملی ممکن است مربوط به سابقه نسبتاً مثبت دولت در تحقق اهداف اقتصادی خارجی اش باشد.

یک گزارشگر برجسته اقتصادی نوشت: "می توان با صراحت گفت، سیاست اقتصادی خارجی آقای کلینتون آن چیزی خواهد بود که بقیه سیاست خارجی اش نیست: یک استراتژی که تا حد معقولی متوازن و همساز باشد، حتی اگر تاکتیکهایش تغییر کند، اهدافش کلاً خیلی خوب تعیین شده است، حاصل آن برای عموم آمریکائیان روشن و واضح است، و اشتیاق رئیس جمهور آشکارا بدان معطوف گشته است" (فریدمن ۱۹۹۴).

بهر حال، اینکه آیا شورای اقتصادی ملی بعد از ریاست جمهوری کلینتون به حیات خود ادامه می دهد، مساله ای دشوار است. اسلاف کلینتون در پی کنترل سیاست گذاری اقتصادی از کاخ سفید بودند، اما همه بیشتر درگیر سیاست امنیت ملی بودند، جائیکه مدیریت سیاست بوروکراتیک می چربید، حاصل آن زیاده تر، و هزینه سیاسی داخلی آن کمتر بود.

تفوق شورای اقتصادی ملی کلینتون تا حدی بخاطر ترجیحات و اولویتهای خود کلینتون است. کلینتون فاقد علاقه به "سیاست عالی" موضوعات سنتی صلح و امنیت است، ولی "تأثیر متقابل بین تجارت، تکنولوژی، تعلیم و تربیت، اقتصاد و مشاغل [بناظر می رسد که وی را بخود مشغول داشته] از لحاظ فکری و از لحاظ سیاسی علاقه اش را احیاء کرده است." (فریدمن ۱۹۹۴ c). پایان جنگ سرد این تمایلات را قوت می بخشید، چون ظاهراً اهمیت امنیت نظامی و درگیری در خارج فروکش می کند در حالیکه اهمیت و تفوق اشتغال و امنیت اقتصادی افزایش می یابد. از اینرو ترکیبی از علائق شخصی و شرایط تاریخی مشوق شاید یک تمرکز زودگذر سیاست گذاری اقتصادی خارجی گردد. همانند گذشته، دلایل را می توان در سیاست بوروکراتیک و هزینه و منافع سیاسی ای که رئیس جمهور از آن بهره مند می شود جستجو کرد. وزارتخانه ها و سازمانهای بیشتری با پیوندهای داخلی مهم و اغلب متحدان پرقدرتی در کنگره،

نفع و علاقه زیاده‌تری در سیاست اقتصادی بین المللی دارند تا سیاست سنتی امنیت ملی. بدون هدایت روشن و سازگاری از کاخ سفید، احتمال می‌رود که سیاست بین‌سازمانی بر روند و حاصل کار غلبه یابد. ممکن است کلینتون مصمم باشد که آن رهبری را اعمال نماید، ولی جانشینانش ممکن است نخواهند.

### افول تفوق ریاست جمهوری؟

دخالت مداوم و مستقیم کاخ سفید در سیاست خارجی دیگر یک جنبه و سیمای همیشگی ساختارهای حکومتی مسئول تدوین و اجرای سیاست خارجی آمریکاست. همانطور که ایالات متحده مستمراً درصدد تاثیر گذاشتن بر مشکلات پیچیده خارجی است و از آنجا که وزارتخانه و سازمانهای مستقر مداوماً در تلاش جهت حفظ منافع خودشان در مقابله و مواجهه با آن مشکلات می‌باشند، نهاد دیگری نیست که بطور کاملی مجهز و مهیای حفظ و حمایت منافع شخصی که مسئولیت نهائی را بعهده دارد - رئیس‌جمهور - باشد. جان اف. کندی خاطر نشان ساخت، "هنگامیکه اوضاع بخوبی پیش نمی‌رود آنها میل دارند که روسای جمهور را سرزنش کنند - و آن چیزی است که رؤسای جمهور بدان جهت مزد می‌گیرند." در چنین مقتضیاتی، یک ستاد شخصی، که بوی اختیارات و پرستیژی اعطا شده که فقط رئیس‌جمهور می‌تواند آن را بخواهد وسیله‌ای لازم و حتمی خواهد بود. زیرا، آنطوری که ریچارد نیکسون یادآوری کرد، رؤسای جمهور برگزیده شده‌اند تا کاری کنند که امور انجام گیرد.

این دیدگاه ریاست جمهوری مدرن، توجه را به نقش رهبری ریاست جمهوری در سیاست‌گذاری هدایت می‌کند که نیای باهوش و فراستش الکساندر هامیلتون بدان معتقد بود. هامیلتون که محیط در سنت واقع‌گرایی سیاسی بود، در خصوص تاسیس جمهوری اصرار بر یک حکومت ملی قوی داشت جهت تامین دفاع ملی که کشور تازه بوجود آمده فاقد آن بود. وی اعتقاد داشت که یک قوه مجریه قوی بهمان اندازه برای بقای کشور لازم است.

او در مجله فدرالیست شماره ۷۰ نوشت، "تیرو نزد قوه اجرائیه یک خصوصیت برجسته و مهم در تعریف حکومت خوب است." حفظ جامعه در برابر حمله خارجی اساسی و ضروری است.<sup>۱</sup>

عملکرد ریاست جمهوری همیشه منطبق با آرمانهای هامیلتون نبوده است. مدل مدیسونی<sup>۱</sup>، که تاکید بر نظارت و موازنه قانون اساسی دارد، شیوه‌ای ثانوی بوده است که توسط برخی (ویلیام هووارد تافت، برای مثال) اعمال شد و مدل جفرسونی<sup>۲</sup>، که تاکید می‌ورزد بر

<sup>۱</sup> Madisonian Model

<sup>۲</sup> Jeffersonian Model

کنترل حزب بر دستگاه حکومت، نوعی دیگر است با هواخواهان تاریخی (وودرو ویلسون و بیل کلینتون). ولی مدل هامیلتونی بوضوح تاکید دارد بر تحول حکومت کردن ریاست جمهوری در این قرن که با فرانکلین روزولت آغاز گردید و با هاری ترومن و با دیگر روسای جمهوری دوران جنگ سرد به بلوغ و بالندگی رسید (برنز ۱۹۶۶). همچنین نگاه کنید به هانت ۱۹۸۷، نوستاد ۱۹۸۰). در واقع، در همان حال که هامیلتون در فدرالیست شماره ۷۰ استدلال می کرد که "اتخاذ تصمیم، فعالیت، حفظ اسرار محرمانه، سرعت عمل" به نحو احسن می تواند با تنها یک قوه مجریه مقتدر و مسلط (نه دسته جمعی) بدست آید، وی بزرگوار می توانست تصور کرده باشد که چگونه برداشت و تصور وی رو به تکامل می گذارد. همانطور که جیمز مک گرگور برنز<sup>۱</sup> (۱۹۶۶) یادآور شد در زمان ریاست جمهوری جفرسون، "نظارتها و موازنهها هرگز بمنظور آن طرح نشد که با مشکل ناشی از تلفن سرخ مواجهه نماید که رئیس جمهوری ممکن است در لحظه ای از ناامیدی یا حتی هیجان شدید بجانب آن روی آورد."

تئوری و عمل راجع به تفوق ریاست جمهوری در سیاست گذاری ما را بجانب تمایز بین سیاست خارجی و داخلی میکشاند (هاستد و اکسترووتیز<sup>۲</sup> ۱۹۹۳). دانشمند علوم سیاسی آرون ویلداوسکی<sup>۳</sup> (۱۹۶۶) در همان زمان برنز، تمایزی بسیار مهم را در توضیح اینکه چرا رؤسای جمهور از توفیق سیاسی زیادتری در سیاست خارجی برخوردارند تا در سیاست داخلی تشخیص می دهد، همانطور که ما در مقدمه این فصل متذکر شدیم.

پایان جنگ سرد آن اندیشه را به چالش می طلبد، همانطور که قبلاً متذکر شدیم، اما حتی بیشتر از آن محققان ریاست جمهوری ابراز شگفتی کرده بودند که آیا تز "ریاست جمهوری دوگانه" کماکان می تواند توضیح دهنده وضعیت و محیط سیاست گذاری باشد. تعداد موضوعات سیاسی "Intermestie" دورگه<sup>۴</sup> - آنهایی که هم دارای محتوی و عواقب داخلی و هم خارجی هستند، که تعدادشان در سالهای دهه ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ همراه با افول قدرت سلطه جویانه ایالات متحده در اقتصاد سیاسی جهان افزایش یافت - در تجدید ارزیابی های تز ویلداوسکی موثر افتاد. جنگ ویتنام نیز بازبینی و عطف به گذشته را برانگیخت. قبل از ویتنام سیاست دو حزبی نامی بود برای بازی سیاست خارجی که کنگره و رئیس جمهور بازی می کردند، چون تصور می شود که سیاست باید در مرز آب متوقف گردد. ویتنام این وضع را تغییر داد، از آنجا که تمایلات و هواخواهیهای حزبی و ایدئولوژیک اینک مشخصه مسائل سیاست خارجی است بهمان نسبت که در مورد امور داخلی امری عادی است (همچنین نگاه کنید به

<sup>1</sup> James Mac Gregor Burns

<sup>2</sup> Hastad & Eksterowicz

<sup>3</sup> Aaron Wildavsky

فصل ۱۲). ویلداوسکی خودش بعداً نتیجه می‌گیرد که، "چون تقسیمات حزبی و ایدئولوژیک یکدیگر را تقویت می‌نمایند... سیاست خارجی بیشتر شبیه سیاست داخلی شده است - قلمروی که وجه تمایز آن تقسیمات جدی و شدید حزبی است که در آن رئیس جمهور می‌تواند روی حمایت رایگان حساب کند." از این‌روی او نتیجه گرفت که تز دو ریاست جمهوری "مقید به زمان و فرهنگ است" (اولدفیلد و ویلداوسکی ۱۹۹۱)، همچنین نگاه کنید به مقالات در شول (۱۹۹۱). خلاصه اینکه تفوق ریاست جمهوری در حوزه سیاست خارجی بیشتر از قلمرو داخلی نیست.

پایان جنگ سرد چالش دیگری ظاهراً پر دامنه دارتر از آنچه ویتنام نسبت به حکومت ریاست جمهوری کرده، وارد آورد. جنگ سرد کمک به "ایجاد و مدرنیزه کردن بسیاری نهادهای حیاتی ایالات متحده کرد" و رؤسای جمهور را قادر ساخت که دستور کار مسائل داخلی را تعیین کنند "اگر آنها را بتوان بهر حال هر چند بطور دقیق، به اهداف امنیت ملی مرتبط نمود." از این‌روی پایان "جنگ طولانی دلیلی است جهت نگرانی درباره توانائی احزاب و روسای جمهور برای ایجاد ائتلافها جهت مدیریت جامعه و اقتصاد مدرن" (دیودنی و ایکنبری ۱۹۹۴). خصوصاً اینکه، حال و هوای بعد از جنگ سرد احتمالاً به رؤسای جمهور "فرصتهای کمتری می‌دهند تا شجاعانه و بطور موثری اقدام نمایند، بخصوص با نیروی نظامی"، که استفاده از آن اکنون نوید "بی‌نتیجگی ابتکار ریاست جمهوری و تفرقه احساسات عموم مردم را می‌دهد."

بر این اساس، "توفیق روسای جمهور در عصر بعد از جنگ سرد منوط به توانائی شان خواهد بود به هدایت مجدد انتظارات عمومی درباره عملکردشان در مسیرهای جدید، در عین حال انتقال انرژی ریاست جمهوری بسوی فرصتها و امکانات خارجی مرتبط با مشکلات داخلی" (دیودنی و ایکنبری ۱۹۹۴).

یک تذکار خوشبینانه‌تر، دیگران پایان جنگ سرد را به مثابه فرصتی می‌بینند جهت ایجاد شیوه‌های ثانوی رهبری ریاست‌جمهوری که مانع از تکرار "بحرانهای قانون اساسی، ریاست جمهوریهای معیوب، و تلاشهای افزایش محبوبیت ریاست جمهوری از طریق ماجراجوییهای سیاست خارجی" گردد (هاستد و اکسترووتیز ۱۹۹۳). برخلاف مدل هامیلتونی سیاست‌گذاری ریاست جمهوری که در دوره جنگ سرد غالب بود، عناصر مدلهای مدیسونی و جفرسونی اینک ممکن است سهلتر سازگاری با امور و مسائل دورگه داخلی و خارجی، مورد توجه روسای جمهور داشته باشند و با در خواستههای کنگره برای ذیمدخل بودن در تعیین پاسخ دادن به آنها.

بنابراین آیا دو مقام ریاستی اینک یکی هستند؟ درخواستها و انتظاراتی که جنگ سرد بر عهده رئیس جمهور و مقام ریاست جمهوری گذاشت بدون تردید ناپدید شده است. اختلافات حزبی و ایدئولوژیک درباره نقش جهانی کشور، اینک فراوان است. ولی در تحلیل ما در این فصل چیز اندکی از آن به میان آمد، در پیش بینی ای که دیگران از تاثیر جنگ سرد بر مقام ریاست جمهوری کرده اند، یا در تحلیل بعدی ما از نقش کنگره در سیاست گذاری خارجی (فصل ۱۲) که حقیقتی اصلی را کم اثر جلوه می دهد: صعود و تفوق ریاست جمهوری در پاسخ به خواسته های داخلی و خارجی روی داد، که به آن، سایر شعب حکومت، علی الخصوص کنگره، نمی توانست پاسخی کافی بدهد. خواسته های مذکور موکدترین حقیقت در قلمرو سیاست خارجی بود - و همچنان نیز باقی می ماند. دلایل ذاتی در ماهیت نظام بین المللی، عنصر مرکزی در تئوری واقعگرایی سیاسی مشهود در تفکر سیاست خارجی آمریکا از هنگام بنیاد گذاریش، و بخصوص از جنگ جهانی دوم به بعد است، که حکومت ریاست جمهوری و مقام ریاستی امپراتوری را بصورت هنجارهای معمول (و چالشهای قانون اساسی) درآورد.

نقشی که توسط قوه مجریه در امور خارجی ایفا شد به سبب عوامل گذرانی چون بی تفاونی افکار عمومی یا فقدان زودگذر فشارهای گروه ذینفع نبود. در عوض، ریشه در ضرورتها و نیازهای تحمیل شده به دولت - ملت به خاطر کیفیت بالقوه آنارشیک سیستم بین المللی داشت... خط مشی بر سیاست تقدم می گیرد چون سیستم بین المللی هم بطور شدیدی گزینههای با معنا و حساس را که یک کشور می تواند انجام دهد محدود می نماید و هم روندهائی را که این تصمیمات طی آن گرفته می شود راتعین می کند. از اینرو تئوری روابط بین المللی نه فقط گزینه های سیاسی کشورها را توضیح می دهد بلکه وجود دو مقام ریاست را بیان می دارد. (بی. پیرسون ۱۹۹۴، ۲۲-۲۳).

مطابق این منطق، پابان جنگ سرد ممکن است دستور کار سیاست و اولویتهای آمریکا را عوض کند، ولی مهمترین مسئولیت رئیس جمهور، پاسخ گفتن به چالشها و فرصتهای پیش آمده توسط شرایط خارجی را تغییر نمی دهد. این بمنزله انکار دستور کار آرمانگرایانه برخی از رؤسای جمهور یا نفی دورنمای تحقّقشان نیست، ولی بمعنای آن است که روسای جمهور نمی توانند شرایط و خصوصیات فضائی را که در آن اولویتهایشان باید بمرحله اجرا در آید را مورد غفلت قرار دهند. الکساندر هامبلتون - واقعگرای سیاسی و طرفدار تفوق ریاست جمهوری، خرسند خواهد بود.

## حواشی

یک) بخاطر آنکه ما گروههای ذینفع، عامه مردم، و رسانه های جمعی را در فصول ۹ و ۱۰ مورد بحث قرار دادیم، در فصل ۱۲ توجه به بیرونی ترین دایره متحدالمرکز هامیلتون، صرفاً محدود به کنگره خواهد بود. این



تقسیم طبعاً از سازمان دادن چهارچوب بررسی منابع سیاست خارجی آمریکا پیروی می کند که در ساختار این کتاب از آن استفاده می کنیم. درست است که کنگره بویژه هدف "لایه کردن" شدید توسط نیروهای غیر دولتی است که در فصل پیشین به آن پرداختیم، ولی تمایز بین دولتی و غیر دولتی مفهومی مهم است. به هرحال بررسی ما از کنگره، در چهارچوب منبع دولتی خواهد بود.

دو) شلزینگر (۱۹۸۹) خاطر نشان می سازد که واضعان قانون اساسی تعیین رئیس جمهور را به عنوان فرمانده کل "به عنوان تفویض صرفاً وظیفه وزارت می دیدند نه ایجاد یک منبع مستقل و اضافی اقتدار اجرایی." آنطور که در فصل ۱۲ خواهیم دید، این اختیار ریاست جمهوری بنحوی برجسته در اختلاف مقننه - اجراییه بر سر اختیارات جنگ بویژه از زمان جنگ ویتنام بارز شد.

سه) تئودور لوی با این نظر که مقام ریاست جمهوری سلطنتی پدیده اصولاً نوی باشد مخالفت می کند: شلزینگر خصیصه سلطنتی را بخاطر آن برگزیند که متضمن مفهوم دولتی قوی است با حاکمیت و اختیارات در مورد خارجیان، بهمان نسبت نیز در مورد درجه، موقعیت، مزیت، و اقتدار و مسئولیت رئیس جمهور که آنچه را لازم برای حفظ حاکمیت کشور و توانائی برای برقراری نظم عمومی تشخیص می دهد چه از لحاظ بین‌المللی و چه از نظر داخلی انجام دهد. مقام ریاست جمهور سلطنتی توجه به درون دارد. بنابراین، چیزی بیشتر یا کمتر از ریاست جمهوری صاحب اختیاری نیست که اساس و پایه قدرتش بیشتر در امنیت ملی است تا حکومت داخلی. (لوی b، ۱۹۸۵، ۱۸۹).

چهار) کروکت علیه ریگان اف ۵۵۸، S93 SUM (D.D.C. inc).

پنج) لوری علیه ریگان

شش) دلومز علیه بوش

هفت) جان پرادوس (۱۹۹۱) بر اساس تحقیق تاریخی در خصوص شورای امنیت ملی استدلال می کند که "فعالیت‌های انجام یافته در ایام سالهای ریگان انحراف نمی باشند" چون آنها "سابقه در فعالیتهای کارکنان امنیت ملی گذشته دارند. اعمال جاری نتیجه رشد اقدامات گذشته است، و آنها مجدداً بوقوع می‌پیوندد، مگر اینکه قواعد و مقررات پایه‌ای خاص وضع گردد. در نظر گرفتن زیاده‌رویهای ریگان به عنوان صرفاً مشکل آدمها، بمنزله دعوت به تکرار آنهاست."

هشت) جورج (۱۹۸۸) سه مدل مختلف مدیریت ریاست جمهوری را متمایز می‌سازد: رقابتی، رسمی و دانشگاهی. در مدل رقابتی، رئیس جمهور عامداً در پی ترویج اختلاف و رقابت میان مشاورانش است، بدینقرار آنها را وادار می سازد که مشکلات را به نظر رئیس جمهور برای اخذ تصمیم و راه حل برسانند، فرانکلین روزولت تنها رئیس جمهوری است که بوضوح این شیوه را دنبال کرده است.

جانسون با تاکید بر شیوه رقابتی کارش را آغاز کرد ولی بتدریج بجانب مدل رسمی متمایل شد. این مدل در پی تعیین مرزهای صریح اختیارات است و به حداقل رساندن نیاز به دخالت رئیس جمهور در سیاست بازی میان مقامات کابینه و مشاوران اصلی. یک رئیس ستاد کارکنان، اغلب حد فاصلی بین رئیس جمهور و روسای کابینه می باشد. رهیافت نیکسون به مدیریت ریاست جمهوری اتخاذ مدل رسمی تا بالاترین حدش بود. بهرحال، ترومن، آیزنهاور نیز این شیوه را دنبال کردند، و ریگان در همان راه گام نهاد.

کندی بهترین نمونه مدل دانشگاهی را متجلی می سازد، که تاکید بر کار تیمی و حل گروهی مشکل دارد. رئیس جمهور مانند محور چرخ است با میله هائی که به تک تک مشاوران و روسای وزارتخانه‌ها مرتبط است که

اغلب به عنوان "مدیر" اقدام می‌نمایند تا "متخصصان حرفه‌ای" که فقط با جزئی از مسأله خاص در ارتباط باشند. بوش و کلینتون شیوه‌های شبیه به مدل دانشگاهی را در پیش گرفتند. نه) همانطور که در فصول پیشین یادآور شد، سیاه، وزارت دفاع، و رئیس ستاد مشترک ارتش نیز توسط قانون امنیت ملی ایجاد گردید.

ده) این جلسات زائد و کم اهمیت ممکن است ناسازگاری آشکار بین تاکید آیزنهاور بر نظام NSC و این باور گسترده که وزیر امور خارجه دالسی به عنوان معمار اصلی سیاست خارجی آمریکا طی اغلب سالهای آیزنهاور عمل می‌کرد را توضیح دهد (برعکس، همچنین نگاه کنید به گوین استایل ۱۹۸۲، ۱۹۹۴). شرح احوال نویس دالسی، تا وزند هویس (a ۱۹۷۳)، نیز اظهار می‌دارد که پیوندهای کاری نزدیک بین آیزنهاور و دالسی، کوششهای آیزنهاور را جهت استفاده از سیستم NSC که فعالیتهای سازمانهای گوناگون سیاست خارجی را به یک سیاست خارجی هماهنگ شده، "هدایت" نماید به "مصلحه‌کناند".

یازده) رئیس جمهور فورد (۱۹۷۹) نظر مشابهی را ابراز داشت در خصوص اینکه چگونه وی نهایتاً تصمیم گرفت که نیاز به یک رئیس ستاد دارد: "زیرا قدرت واشنگتن بر این مبنا سنجیده می‌شود که یکفرد چه اندازه دسترسی به رئیس جمهور دارد، تقریباً هر فردی می‌خواست دسترسی بیشتری از آنچه امکان من بود داشته باشد." برای مطالعه درباره روابط بین دسترسی و نفوذ، نگاه کنید به لینک و گتلی (۱۹۹۳).

دوازده) شولتز در ادای شهادت در برابر کنگره در خصوص ماجرای ایران - کنترا به توصیف مبارزه اش با پویندکستر و رئیس سیا ویلیام کسی برای کنترل بر سر سیاست گذاری پرداخت و آن را "جنگ چریکی" خواند. وی گزارش کرد که در یک مورد اختلاف با کاخ سفید و جامعه امنیتی سبب گردید که وی استعفايش را به عنوان وزیر امور خارجه ارائه دارد.

سیزده) منتقدان روبه‌های سیاست گذاری تیکسون - کیسینجر درباره وینام، بخصوص بمباران مخفیانه کامبوج، بدون شک با نگاهی بهت زده به کیسینجر خواهند نگریست که پویند گستر را محکوم کرد. چهارده) به نحوی طعن آمیز، گزارش و شرح تیوزویک از حوادث و تحولات منجر به مداخله ایالات متحده در هائیتی، لبیک و سندی برگر را به عنوان "بازهای هائیتی" توصیف می‌کند و آنها و سایرین را بشرحی کمتر متملقانه تصویر می‌نماید.

سیاست زیگزاک کلینتون در مورد هائیتی بندریج تحت تسلط گروهی از اخلاق‌گرایان فرار گرفت که شبکه ای لیرال را بوجود آوردند که با یکدیگر در دوران دولت رئیس جمهور جیمی کارتر پیوند یافته بودند. آنها همگی به یک لحن و زبان سخن می‌گویند، سیاست کارتری سالهای ۱۹۸۰ "اول حقوق بشر"، و آنها درکی واقعی از سیاست ندارند. حتی یک مقام منتخب قبلی در میان آنها وجود ندارد، و هیچ حوزه ای سیاسی که آنها بتوانند بر آن حساب کرده و متکی باشند. و چون کلینتون نهایتاً پنتاگون را می‌خواست بدست آورد - که توسط تکنوکراتهایی هدایت می‌گردد که حرف معتبری برای گفتن در سیاست ندارند - هیچ کسی در آنجا نبود که بازهای هائیتی را خنثی سازد یک منتقد گفت: "... این جنگ نونی است."... "نهایتاً او است که قادر به انجام چیزی هست که خالصانه به آن اعتقاد دارد." ("چگونه ما به اینجا آمدیم؟" تیوزویک، ۲۶ سپتامبر ۱۹۹۴، صص ۲۷-۲۶)

پانزده) اقتصاد با عطف به عرضه اشاره دارد به این فرض که رشد اقتصادی برانگیخته شده و بحرکت می‌افتد با کاهش مصارف دولت Supply - Side و مالیات بندی. اقتصاد با عطف به عرصه استدلال می‌کند که با

افزایش محرکات و جذبه ها در بخش خصوصی، قابلیت تولید کارگران و اشتغال افزایش خواهد یافت و نرخ تورم تقلیل پیدا خواهد کرد. در نتیجه درآمدهای دولت افزایش می یابد، که کاهشهای مالیاتی را جبران خواهد نمود.

### توصیه برای مطالعات بیشتر

- Barrett , David M. *Uncertain Warriors: Lyndon Johnson and His Vietnam Advisers*. Lawrence: University of Kansas Press , 1993.
- Bock , Joseph G. *The White House Staff and the National Secirity Assistant: Friendship and friction at the Water's Edge*. New york: Greenwood , 1984.
- Destler I.M., Leslie H. Gelb. and Anthony Lake. *Our Own Worst Enemy: The Unmaking of American Foreign Policy*. New York: Simon & Schuster , 1984.
- Dryden , Steve. *Trade Warriors: USTR and the American Crusade for Free Trade*. New York: Axford University Press , 1995.
- Dumbrell, John. *The Carter Presidency: A Re-evaluation*. New York: St. Martin's, 1992.
- Genovese, Michael A. *The Presidency in an Age of Limits*. Westport , Conn: Greenwood, 1993.
- Goerge, Alexander L. *Presidential Decisionmaking in foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice*. Boulder, Colo.: Westview, 1980.
- Koh, Harold H. *The National Security Constitution: Sharing Power After the Iran - Contra Affair*. New Haven, Conn.: Yale University Press, 1990.
- Neustadt, Richard E. *Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*. New York: free Press, 1990.
- Peterson, Paul E., ed. *The President, the Congress and the Making of Foreign Policy*. 1994.
- Prados, John. *Keepers of the keys: A History of the National Security Council from Truman to Bush*. New York: William Morrow, 1991.
- Renshon, Stanley A., ed. *The Clinton Presidency: Campaigning, Governing, and the Psychology of Leadership*. Boulder, Colo.: Westview , 1995.
- Shoemaker, Christopher C. *The NSC Staff: Counseling the Council*. Boulder, Colo: Westview, 1992.
- Shull, Steven A., ed. *The Two Presidencies: A Quarter Century Assessment*. Chicago: Nelson - Hall, 1991.

## فصل ۱۱

### نقش وزارتخانه‌های سازمانهای اجرایی در سیاست گذاری

#### خارجی

جایگزین رقابت نظامی و ایدئولوژیک با اتحاد شوروی، توجهی فزاینده به رقابت اقتصادی میان دموکراسیهای عمده صنعتی شده است. چالش برای آمریکا... در بسیاری از زمینه‌ها وظیفه‌ای بسیار دشوارتر از رهبری اتحاد سنتی است، و نیاز به دیپلماسی نیرومند و خلاق دارد.

دولت ۲۰۰۰: مدلی نوین برای مدیریت امور خارجی، ۱۹۹۲  
بسیار دشوار است که توصیه سیاسی نمود و به نوعی با سیاست قرین و آشنا نبود، یا حداقل سهم روشنفکرانه‌ای در طلب توفیق آن سیاست نداشت.

مدیر سازمان مرکزی اطلاعات، آر.جیمز وولسی، ۱۹۹۴

فعال‌گرانی جهانی الگوی سیاست خارجی آمریکا است. تجلیات آن را از فصول ۴ و ۵ یادآوری می‌کنیم: روابط دیپلماتیک با تقریباً هر حکومت خارجی، مشارکت در تعداد بیشمار سازمانهای بین‌المللی، بلیونها دلار کمک و فروش‌های اقتصادی و نظامی، توانائی و قابلیت وارد آوردن ضربه نظامی در هر جای جهان، پیوندهای تجاری و سرمایه‌گذاری با سایر کشورها بسیار فراتر از نسبتی که کشور با توجه به جمعیت جهانی دارد.

فعالیت‌های چه کسانی در چنین اشتغالاتی تجلی می‌یابند؟ مسئولیت چه کسی است که از منافع مذکور حمایت کند؟ رئیس‌جمهور و مقام ریاست جمهوری پاسخهای فوری است، وزارتخانه‌ها و سازمانهای اجرایی حکومت فدرال، و بویژه وزارتخانه‌های امور خارجه و دفاع پاسخهای صحیح‌تر هستند.

در فصل ۱۰ ما تمایزی قائل شدیم بین سازمانهای قوه مجریه، که تشکیل‌دهنده دومین دایره درونی متحدالمرکز می‌باشند، و سیستم فرعی ریاست جمهوری که درونی‌ترین دایره را تشکیل می‌دهند. در عمل این تمایزات همیشه واضح و صریح نیست، چون رؤسای وزارتخانه‌ها و سازمانهای قوه مجریه، منصوب رئیس‌جمهور، و زیردستان بلافصلشان نیز درونی‌ترین دایره مشاوران را تشکیل می‌دهند. از اینرو وزیران مختلف امور خارجه، دفاع، و خزانه داری که در زمان جنگ جهانی دوم در خدمت مملکت بوده‌اند در عین حال اعضای دایره

درونی و بهمان ترتیب نیز روسای سازمانهای بزرگ پیچیده ای هستند که در دومین دایره متحدالمرکز قرار دادند. این سازمانها اهمیت زیادی دارند برای آنها که در درونی ترین دایره می باشند. رئیس جمهور و نزدیکترین مشاورانش باید متکی به آنها باشند و به صدها هزار حرفه ای کاربری تا روابط خارجی روزمره آمریکا را سازمان داده و تصمیمات رئیس جمهور و مشاوران ریاست جمهوری را اجرا نمایند. لذا دورنما و عظمت مسئولیتهای سازمانهای عمده در دومین دایره متحدالمرکز نیازمند دقت و واریسی است.

### وزارت امور خارجه

وزارت امور خارجه بمثابه "نخستین در میان برابرها" در حکومت امور خارجی، عامل اصلی شاخه اجرائی حکومت مسئول اداره روابط خارجی ایالات متحده است. در نیمه سالهای دهه ۱۹۹۰ دارای شبکه ای بیش از ۲۵۰ پست سیاسی و کنسولی در سراسر جهان (عمدتاً سفارتخانه ها و کنسولگریها)، بعلاوه هیاتها یا ماموریتهایی نزد سازمانهای بین المللی است. همراه با داشتن نمایندگی از طریق ماموریتهای مقیم، دامنه فعالیتهای وزارت امور خارجه از مذاکره معاهدات و موافقتنامه های قوه مجریه با سایر کشورها گرفته تا نمایندگی کردن کشور در بیش چهار دو جین سازمانهای بین المللی، از ارائه توصیه های سیاسی گرفته تا اتخاذ اقدامات لازم برای انجام گزینش در خصوص تمامی جنبه های منافع و روابط خارجی آمریکا می باشد.

وزارت امور خارجه بر الگوی سلسله مراتب؛ معمولی بیشتر سازمانهای بزرگ، سازمان یافته است، با وزیر امور خارجه در رأس یک سری از ادارات و دفاتر دقیقاً مشخص، که نیروی انسانی کار را در داخل وزارتخانه تقسیم می کند. آنطور که در نمودار ۱-۱۱ نشان داده شده، آن تقسیمات از یک طرف منعکس کننده جهت گیری وزارت خانه نسبت به مناطق جغرافیائی عمده جهان است و از طرف دیگر، ضرورت مواجهه با مشکلات عملکردی را نشان می دهد که از مرزهای جغرافیائی درمی گذرد مانند برنامه ریزی سیاسی، پژوهش و اطلاعات، امور سیاسی - نظامی، همچنین فعالیتهای وابسته به اداره و مدیریت هر سازمان بزرگ. تاکید دولت کلینتون بر موضوعات جهانی مانند حقوق بشر، آوارگان و سایر مسائل جمعیتی، و توسعه پایدار، در توفیق کسب حمایت کنگره برای ایجاد پست جدید معاون وزیر امور خارجه برای امور جهانی تجلی یافت، که تشکیلاتش گستره ای واری و وظائف سنتی دیپلماتیک دارد.

نمودار ۱-۱۱ همچنین سه سازمان را بطور نمونه مشخص می نماید که وابسته به وزارت امور خارجه هستند ولی در واری کنترل فوری آن می باشند:

۱- سازمان کنترل تسلیحات و خلع سلاح (ACDA)، که تحقیق در مورد سیاست کنترل تسلیحات و خلع سلاح را انجام داده و در مذاکرات با سایر کشورها در خصوص آن موضوعات شرکت می‌کند.

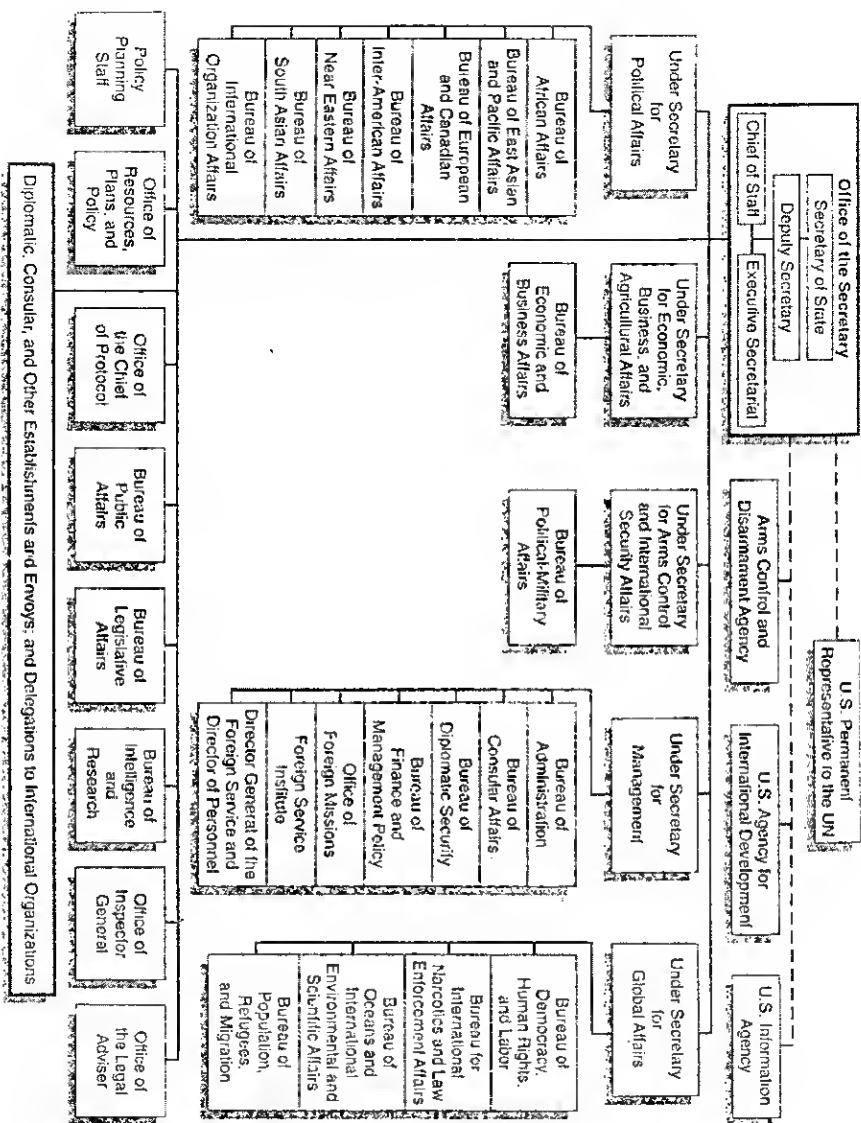
۲- سازمان اطلاعات ایالات متحده (USIA) که مسئول دیپلماسی عمومی کشور است (فعالیت‌های فرهنگی و اطلاعاتی جهت مخاطبین خارجی).

۳- سازمان توسعه بین‌المللی (AID) (بک)، که مسئول اداره برنامه‌های کمک اقتصادی خارجی است (همچنین نگاه کنید به فصل ۵).

در خارج از کشور، کارکنان ACDA, USIA, AID قاعداً وابسته به مأموریت مقیم می‌باشند، معمولاً به یک سفارت بریاست یک سفیر، وزارت امور خارجه مسئولیت اولیه را بر عهده دارد<sup>(۵)</sup>. بهر حال آینده هر یک از این سازمانها مورد تردید است چون منتقدان هر سه اینها را متهم می‌کنند که از بقایای ناکارای جنگ سرد گذشته می‌باشند. در پی اقدام دولت بوش، تیم تغییر و تحول کلینتون نابودی ACDA را مورد هدف قرار داد، تنها هنگامی از آن دست برداشت که متقاعد شد سازمان نقش منحصری را دارد که باید در حوزه عدم گسترش سلاحت‌های اتمی ایفاء نماید.

بعداً، وزیر امور خارجه وارن کریستوفر طرحی را ارائه داد که هر سه این سازمانها در یک وزارت امور خارجه توسعه یافته ادغام گردد، تنها بدین منظور که بعداً معاون رئیس جمهور ال گورمستول برنامه دولت برای "تجدید سازمان حکومت" با آن مخالفت ورزد.

ولی منتقدان کنگره ای که اینک سناتور جسی هلمز آن را رهبری می‌کند، که بعداً رئیس کمیته روابط خارجی در پی انتخابات کنگره ۱۹۹۴ سنا گردید، به طرح کریستوفر چسبیدند. بعنوان بخشی از یک کوشش بزرگتر جهت مبادرت به "تجدیدنظر اساسی و انقلابی نهادهای سیاست خارجی آمریکا".



نمودار ۱-۱۱ تشکیلات سازمان وزارت امور خارجه.

منبع: اطلاعاتیه ۶ وزارت امور خارجه ایالات متحده (مه ۱۹۹۵): ۹.

مسئولیت تصمیم‌گیری در داخل وزارت امور خارجه، از الگوی سلسله مراتب تشکیلات سازمانی پیروی می‌کند. تصمیمات با اهمیت بسیار زیاد بوسیله وزیر، معاون وزیر، سایر معاونان "در ادارات طبقه هفتم وزارت امور خارجه در منطقه واشنگتن، دی. سی معروف به فاگی باتم"<sup>۱</sup> اتخاذ میگردد که مکرراً با کاخ سفید در ارتباط متقابل می‌باشند. تصمیمات معمولی، که بیشتر برای اجرای سیاست مهم است تا تدوین آن در سطوح پایین‌تر از طبقه هفتم گرفته می‌شود، با مسئولیتهای محول شده به دفاتر منطقه‌ای "شغلی در سطوح گوناگون سلسله مراتب وزارت امور خارجه، مدیران مسئول هر کشور و "مسئولان میز"، هنگامیکه مساله هماهنگ کردن سیاست ایالات متحده نسبت به کشورهای خاصی در خارج باشد، تصمیم در دفتر منطقه ای که عملاً ستون فقرات وزارت امور خارجه است، اتخاذ می‌شود. بهر حال در عمل، مسئولیت دفاتر منطقه ای، چندان نیست و بواسطه دخالت دهها سازمان فدرال دیگر در مدیریت امور خارجی دقیقاً محدود شده است (وارویک ۱۹۷۵). کمتر از یک سوم آمریکائیان مستقر در ماموریت‌های ایالات متحده در خارج برای وزارت امور خارجه کار می‌کنند (اسپایر ۱۹۸۸، ۳)، که بمعنای آن است که بسیاری از کارمندان وزارت امور خارجه در خدمت سازمانهای دیگری غیر وزارت خودشان می‌باشند.

### سرویس خارجی و خرده فرهنگش

در داخل خود وزارت امور خارجه افرادی که بیشترین اهمیت را دارند، ماموران سرویس خارجی Foreign Service Officer (FSOs) هستند، که (در ۱۹۹۴) قریب ده هزار نفر از بیست و شش هزار کارمند وزارت امور خارجه را تشکیل می‌دادند (که از اینها تقریباً ده هزار نفر اتباع خارجی هستند که در ماموریت‌های مستقر در خارج از کشور کار می‌کنند). این هیات نخبه دیپلمات‌های حرفه‌ای مهمترین مشاغل را در وزارت امور خارجه دارند (خارج از انتصابات سیاسی که توسط رئیس جمهور صورت می‌گیرد) هم در داخل و هم در خارج از کشور. لاورنس ایگلبرگر، معاون وزیر امور خارجه و سپس وزیر امور خارجه طی روزهای پایانی دولت بوش، خودش یک کارمند حرفه‌ای سرویس خارجی بود.

تصور مردم از سرویس خارجی، تا حدی مبتنی بر افسانه و بهمان اندازه حقیقت تاریخی، اینست که هیات دیپلماتیک بطور قابل ملاحظه ای متجانس و مرکب از مردان طبقه بالا از شمال شرقی کشور با درجات تحصیلی از کالج‌های آیوی لیگ Ivy League Colleges می‌باشد. هیات ماموران سرویس خارجی درصدد بوده است که درهائیش را بر روی افق گسترده

<sup>۱</sup> Foggy Bottom



تر جغرافیایی، آموزشی، قومی، و اجتماعی اقتصادی مفتوح نماید. زنان و آمریکائیان افریقایی را تشویق کرد که به آن بپیوندند تا آنچه را که معاون وزارت امور خارجه در امور مدیریت در زمان دولت ریگان، مشکل "جدی" نامید تصحیح شود. بازتاب این مشکل آن بود که در ۱۹۸۹ ماموران زن سرویس خارجی در دعوائی علیه وزارت امور خارجه توفیق یافتند که وزارت را متهم سازند که قائل به تبعیض علیه زنان می‌گردد با استخدام مردان بیشتر در سرویس خارجی و دادن ماموریت‌های شغلی بهتر، امتیاز بندی عملکرد، و پاداش افتخاری به آنها<sup>۱</sup> (سه). "معدّلک هنوز، اگر سرویس خارجی دیگر کلّوپ مردان از خود راضی نیست، ولی بیشتر شبیه کلّویی است تا اینکه مشابه بخش‌های دیگر حکومت ایالات متحده باشد" (روبین ۱۹۸۵، همچنین نگاه کنید به هلمز ۱۹۹۴، مک‌گلن و سارکیس ۱۹۹۳). اپیتتس<sup>۱</sup> ماموران سرویس خارجی را به عنوان آدم‌های بی‌خاصیت و پر افاده ای توصیف می‌کند که شلوار راه راه می‌پوشند و در میهمانی‌ها بیسکویت تعارف می‌کنند (روبین ۱۹۸۹) این ارزیابی‌ها ترکیب و عملکرد سرویس خارجی را منعکس می‌سازد.

متمایز بودن سرویس خارجی بخاطر سیستم پرسنلی‌اش که جدای از سرویس کشوری است که اغلب کارمندان فدرال به آن تعلق دارند، تشدید می‌گردد. و چون یک گروه ممتاز و نخبه است، سایر گروه‌ها مانند کارمندان سرویس کشوری وزارت خارجه، به موجب تعریف مذکور، غیر نخبه بشمار می‌روند. وضع حقیرتر کارمندان غیر سرویس خارجی و احساس کمبود سال‌هاست که موجب بروز مشکلات پرسنلی در داخل وزارت امور خارجه گشته است (وارویک<sup>۲</sup> ۱۹۷۵). از این‌روی گزارش وضعیت ۲۰۰۰ با بصیرت و دوراندیشی هشدار داد که "ما باید موانعی را از میان بر داریم که این خطر را دارد که فرهنگ‌های معیوب" ما/ آنها "را بوجود آورد خواه سرویس خارجی و سرویس کشوری، زنان و مردان باشد، خواه ماموران مجرد و زوج‌های متأهل" (وزارت امور خارجه ایالات متحده ۱۹۹۲).

سرویس خارجی یک خرده فرهنگ متمایزی را پذیرفته است که احترام به سنت، سابقه، و پیروی را بالاتر از هر چیزی ترویج می‌کند. یک مشخصه این خرده فرهنگ مقاومت است در برابر افکاری که از بیرون باشد. آن‌طور که مأموری نوشت، "مأمور سرویس خارجی باور دارد که وجودش خلقتی مرموز است که سایرین نمی‌توانند امیدوار به درک آن باشند. ما بدقت و بسا وقار گوش می‌دهیم ولی بندرت نظرات را تغییر می‌دهیم" (دیپلماسی برای سال‌های ۷۰، ۱۹۷۰). خصوصیت دیگر حجب در مشخص کردن صلاحیت وزارت امور خارجه در داخل

<sup>۱</sup> Epithets<sup>۲</sup> Warwick

حکومت امور خارجه است، که قابل قبول خواهد بود اگر سایر سازمانها غير متجاوز باشند - ولی آنها چنین نیستند. بهر حال مضحک اینک قواعد و هنجارهای خرده فرهنگ سرویس خارجی علیه نقش قوی تر وزارت امور خارجه در داخل حکومت امور خارجه عمل می‌کند. بخصوص سه باوری که عمومیت بیشتری دارد حائز اهمیت می‌باشند:

۱- تنها تجربه مرتبط با فعالیتهای وزارت امور خارجه تجربه حاصله در سرویس خارجی است.

۲- جنبه های واقعا مهم امور خارجی ایالات متحده جنبه های سنتی و سیاسی می باشد - مذاکره - نمایندگی، و گزارش کردن. انطور که یک مامور سرویس خارجی خاطر نشان ساخت: "مهم نیست که آیا یک مامور دون پایه امیدوار به تصدی پستی هست یا خیر، یک مامور سرویس خارجی گروه یک که خواستار وارد شدن به سرویس خارجی ارشدان است، یا اینکه می‌خواهد سفیر یا مدیر کل شود باید بداند که "کیفیات شایستگی مورد قضاوت برای آن پست گزارش کردن، تحلیل، و حسن تدبیر است" (بوشنل ۱۹۸۹).

۳- عملیات خارج از کشور از نوعی که توسط SIA,USIA,AID و وزارت دفاع انجام می‌گیرد نسبت به وظیفه اصلی سیاست خارجی حاشیه ای و پیرامونی هستند (اسکات ۱۹۶۹، همچنین نگاه کنید به کلارک ۱۹۸۹).

این باورها و هنجارهای خرده فرهنگ ممکن است نیازهای کوتاه مدت سرویس سیاسی و افراد داخل در آن را برآورده سازد، ولی ضرورتاً نیازهای دراز مدت وزارت امور خارجه یا احتیاجات سیاست خارجی آمریکا را تامین نخواهد کرد (اسکات ۱۹۷۰). قابل توجه اینست که مطالعه و تحقیق اخیری که توسط خود وزارت صورت گرفت نه تنها کلمه "parochial" بلوکی را برای توصیف وزارت امور خارجه بکار برد بلکه همچنین تاکید داشت که "زمان آنست که طرز تفکر جدیدی بوجود آید... ما باید فرهنگی که اغلب احتیاط را می پروراند و خلاقیت حیاتی برای تغییر را محدود می‌سازد، تغییر دهیم" (وزارت امور خارجه ایالات متحده ۱۹۹۲).

در درون خرده فرهنگ سرویس خارجی، فشارها برای پرهیز از به تلاطم در آوردن قایق اعمال می‌شود: برای اجتناب از ابراز نظرات جنجال برانگیز که ممکن است تهدیدی نسبت به خردمندی نظرات مقامات بالاتر تلقی گردد و اجتناب از ظاهر و رفتاری که خارج از قواعد و هنجارهای گروه است. آن فشارها تا حدی بخاطر نوع ماموریت و وظائف ملمور عادی سرویس خارجی است. مأمور سرویس خارجی بعنوان یک همه چیز دان نگریسته می‌شود تا یک متخصص، الگوی شفلی مأمور سرویس خارجی معمولاً شامل دو یا سه سال سفر ماموریتی است

هم در واشنگتن و هم در خارج در مشاغل گوناگون عملیاتی و موظف (نگاه کنید به ملبورن ۱۹۹۲). درخشش ستاره شخص برای انتصاب به ماموریتی در بخش امور سیاسی پاریس بجای اینکه به بخش امور بودجه در اوآگادوگو<sup>۱</sup> منصوب گردد تا حدود زیاد بستگی به ارزیابی فرد توسط روسایش دارد.

طبیعت شدیداً رقابت آمیز سرویس خارجی از لحاظ تاریخی نیز بخاطر سیستم ترفیع "بالا - یا - بیرون، تشدید شده است" که بنابراین یک مامور سرویس خارجی باید طی مدت معینی از مقام کنونیش بالاتر برود یا اینکه "برای بیرون رفتن و اخراج مشخص شود". این اصل، همراه با اهمیت استثنائی درجه بندی کارآیی، آنطور که یک مطالعه انجام یافته توسط وزارت، وصف میکند موجب جمودخلاقیت، دلسردی از قبول ریسک گردیده و اطاعت را تشویق می کند (دیپلماسی برای سالهای ۱۹۷۰).

طی سالها بسیاری از تحولات هم در درون و هم در بیرون سرویس خارجی، هیات دیپلماتیک حرفه‌ای را آشفته ساخته و سبب گردیده که علاقه خودش را به احتیاط و محافظه کاری تقویت نماید. برجسته ترین این تحولات اثرات مک کارتیسم بودند. "من فهرستی از ۲۰۵ نفر را در دست دارم که نزد وزیر امور خارجه شناخته شده هستند که عضو حزب کمونیست می باشند و معذک، هنوز در وزارت امور خارجه کار می کنند و سیاست خارجی ما را تعیین می نمایند."

با آن کلمات که در زمستان ۱۹۵۰ گفته شد، سناتور جوزف مک کارتی دست به حمله ای همه جانبه علیه مظنونان به - "عدم وفاداری" در سرویس خارجی زد - که هرگز ثابت نشد. نوک حمله متوجه آنهایی گردید که متهم به مسنولیت "از دست دادن" چین به کمونیسم در ۱۹۴۹ بودند. نهایتاً تمامی هیات ماموران سرویس خارجی متحمل رنج حقارت آمیز بازپرسیهای امنیتی شدند که در شرایط ملتهب ضدیت با کمونیسم بوجود آمد. ترومن با توسل به برنامه وفاداری، تسلیم شدن به مک کارتیسم را منعکس ساخت، و متأسفانه برای کسانی که درگیر بودند، کابوس نابودی سابقه شغلی و ضربه روحی گیج کننده برای تقریباً دو سال بعد از انتخاب آیزنهاور وزارت امور خارجه را کماکان فلج ساخت.

تاثیر مک کارتیسم بر وزارت امور خارجه دراز مدت و نابود کننده بود:

مأموران مستعد و باهوش استعفا دادند یا از سرویس بیرون رانده شدند. گزارش های مربوط به محل ماموریت از این پس در پوشش مطبوع و بازبانی انعطاف پذیر تهیه شد. معدودی جرات آن را داشتند که کشورهای کمونیست را در فهرست ترجیح شغلی خود بنویسند، در

<sup>۱</sup> Ouagadougou

حالی‌که تخصص داشتن در آسیای جنوب‌شرقی بصورت امری بی‌فایده درآمده بود. شایعات و درگوشی صحبت‌کردنها در راهروهای وزارت امور خارجه رایج شد، و این امر بادیارهای ناگهانی دستیاران مک کارتی تشدید می‌گردید. فضائی که مورد تلقین قرار گرفت عبارت بودند از احتیاط، سر براه بودن، حزم، وملاحظه. (وارویک ۱۹۷۰، ۲۰)

مراقبت خارق‌العاده امنیتی و یک سیستم دقیق تایید صلاحیت نتیجه آن جریان بود. این دومی بخصوص چگونگی و آئین کار فعالیت وزارت امور خارجه را تبدیل به پیچیده‌ترین در میان تمامی سازمانهای فدرال کرده است. "تایید کردن" و "هماهنگ کردن" با سایر اداراتی که نسبتاً در داخل وزارتخانه قرار دارد و سایر سازمانها ضروری است قبل از اینکه موضوعی بتواند وارد سلسله مراتب فرماندهی بشود. نتیجه این امر "یک شیوه، بسیار محتاطانه انجام کار" بود. این امر منعکس‌کننده آرزوی نهادبنه شده ای است برای توزیع و پخش مسئولیت میان ادارات مختلف و همکاران تا اینکه خود شخص قبول مسئولیت نماید (کمپبل ۱۹۷۱ همچنین نگاه کنید به وزارت امور خارجه ایالات متحده ۱۹۹۲).

بلافاصله، با بیرون راندن آنهایی که تخصص آسیایی داشتند از هیات دیپلماتیک یا انتقالشان به حوزه‌های دیگری در داخل وزارت امور خارجه، ایالات متحده خودش را با نهایت تاسف نامہیا دید جهت مقابله با نیروهایی که نشانه عزم مردم ویتنام به تداوم جنگ با ایالات متحده، - در صورت لزوم تا یک‌ده سال - علیرغم تقوی فوق‌العاده تکنولوژیک آمریکا بودند (مک نامارا ۱۹۹۵، تامسون ۱۹۷۲، ۱۹۹۴). مک کارتیسم بطور موثری یک نسل از سیاست‌گذاران با تخصص در مورد آسیا. شامل چین و همچنین ویتنام را درست در همان زمانی که آنان مورد نیاز بودند از دست داد.

با اینکه اثرات مک کارتیسم در تاریخ جای خواهد گرفت، هیات حرفه ای دیپلماتیک کماکان می‌رود که بخاطر مشکلات ساختاری مقید و در محذور بماند. یکی از چنین مشکلاتی تورم در سطح بالای کارمندان ارشد سرویس خارجی است (که از میان آنها جهت مطلوبترین پست‌ها شامل سفارت انتخاب می‌شوند)، که با ارتقا، هر چه بیشتر کارمندان با سابقه به مقام ارشدیت به جای اینکه بتوان آنها را در پست‌های مناسبی قرار داد تشدید می‌گردد (اسپایزر ۱۹۸۵). دومین مشکل، مستقیماً مربوط به اولی است، و آن افزایش تعداد انتصابات سیاسی در مشاغل بالای وزارت از خارج از کادر سرویس خارجی است<sup>(۱)</sup>. این امر باعث افزایش حضور "زیادی ارشدها" و کاهش فرصتهای موجود برای ماموران کاربری در مطلوبترین زمان سابقه خدمتشان شده است، زمانی که توانائیشان برای مشارکت مؤثر و مفید در بالاترین حد است.

رؤسای جمهور تا مدتها انتصابات سفرا را جهت پاداش حامیان سیاسی‌شان مورد استفاده قرار داده‌اند، ولی شدت تکرار تعیین انتصابات سیاسی نیز منعکس‌کننده عدم اعتماد عمیق

آنان نسبت به "کاری‌ها" می‌باشد. "سیاستمداران، اغلب باور دارند که "کاری‌ها" نه فقط نیست به سیاست‌هایشان وفادار نیستند بلکه همچنین بطور فعالانه ای درصدد تخریب آن می‌باشند. چنین سو، ظنی تا حدی ناشی می‌گردد از خرده فرهنگ بوروکراتیک وزارت امور خارجه و از این استلزام کارمندان سیاسی که از سیاست، هر چه می‌خواهد باشد، بنحوی عینی و بدون جهت گیری حزبی طرفداری می‌کنند. "زیرا آنها نظرات حکومت ایالات متحده را عرضه می‌دارند تا نظرات خودشان را"، باری روبین (۱۹۸۵) متذکر می‌گردد، "ماموران سرویس خارجی ظاهراً باید وسیله ارتباط باشند، بدون دخالت دادن نظرات شخصی. بسیاری از آنان آموخته اند که تاثیر مطلوبی بگذارند و باورهای خودشان را سانسور می‌کنند. یک وضع مطلوب اینست که تصویری از دانش زیاد را ایجاد نمود در حالیکه محتوای اندکی را ظاهر ساخت." چنین وضعی یعنی فقدان مشهود اعتقاد سازگار با نظر کسانی است که با رای مردم در مقامی قرار گرفته اند، چه برای آنها وفاداری حزبی و برخی اوقات خلوص ایدئولوژیک معیارهایی مهم می‌باشند. بهر حال اغلب، درخواستهای منصوب شدگان سیاسی از کسانی که انتظار می‌رود خدمتشان نمایند، متضاد می‌باشد.

آنها می‌خواهند که کارکنان کاربری فاقد بستگی باشد، ولی آنها را متهم می‌کنند که بی تفاوت هستند، آنها خواهان دیسیپلین هستند، ولی می‌توانند این را بعنوان فقدان خلاقیت و تخیل برچسب بزنند، آنها خواستار داوری بر اساس تجربه هستند، ولی می‌توانند این را منفی گرایی بخوانند. یک مامور سرویس خارجی شکوه می‌کند که رؤسای جمهور و مشاورانشان احتیاج به سپر بلا دارند. آنها نمی‌توانند خود دولت را سرزنش نمایند لذا آنها وزیر امور خارجه را مورد نكوهش قرار می‌دهند و اگر نتوانند وزیر امور خارجه را نكوهش کنند آنها کارکنان وزارت را مورد انتقاد قرار می‌دهند (روبین ۱۹۸۵، ۲۴۲)

### وزارت امور خارجه در حکومت امور خارجی

خرده فرهنگ وزارت امور خارجه همراه با عواملی که نسبت به سازمان خارجی می‌باشند حائز اهمیت است در توضیح اینکه چرا یک وزارتخانه که از لحاظ نظری در کانون حکومت امور خارجی قرار دارد در حقیقت نامیهایی ایفای نقش رهبری است: "هنجارهای خرده فرهنگ مؤید آنست که آنها وظیفه خود را بخوبی انجام می‌دهند و بیهوده است که در انتظار سیاستی شجاعانه و نوآورانه بود" (اسکات ۱۹۶۹). اولیور نورث، عامل اصلی شورای امنیت ملی در افتضاح ایران - کنترا، بنحوی قاطعانه به وزارت امور خارجه اسم رمز "جبون" را داد.

دو عامل دیگر توانائی وزارت امور خارجه در اعمال رهبری را در حکومت بزرگتر امور خارجی، محدود می‌سازد. یکی اینست که وزیران امور خارجه غالباً انتخاب می‌شوند - برخی اوقات بنحوی تصادفی - تا خودشان را بعداً از وزارت کنار بکشند بجای اینکه دخالت آگاهانه‌تر

آن را در روند سیاسی شدیداً مورد توجه قرار دهند. عامل دیگر اینست که این وزارت یک کوتوله بوروکراتیک در میان غول‌ها است.

### وزیران امور خارجه و وزارت امور خارجه

نقش وزیر را بررسی کنیم. جان فاستردالس بعنوان یکی از با نفوذترین وزیران امور خارجه در قرن بیستم محسوب می‌شود، ولی وی کاری نکرد تا به وزارت را این توانایی را ببخشد که قابلیت رهبری را بدست آورد. گفته می‌شود که دالس به رئیس‌جمهور آیزنهاور گفت که وی شغل وزارت را می‌پذیرد فقط در صورتیکه وی عهده دار تصدی مدیریت وزارتخانه و سرویس خارجی نباشد. دین راسک وزیری کمتر دراماتیک بود و حداقل برای مدت زمانی، نسبت به دالس کمتر در برابر نظرها بود ولی کاربر شغلی اش خدمت به دو رئیس‌جمهور (کندی و جانسون) را در برمی‌گرفت و از این‌روی می‌شد انتظار داشت تا اثری در وزارتخانه بگذارد. در عوض، فشار زمان، شخصیت خود راسک و مشغولیتش با ویتنام مانع از استفاده موثر از تخصص و مهارت وزارتخانه شد (دیپلماسی برای سالهای ۷۰، ۱۹۷۰).

کسانی که در پی دالس و راسک آمدند - شامل کیسینجر، ونس، ماسکی، هیگ، شولتز، بیکر، و کریستوفر کار زیادی نکردند تا پلی بین مقامات عالی و کاربریها بسازند بنحوی که گروه اخیر را بطور موثرتری در سیاست‌گذاری دخالت دهند. کیسینجر وقیکه کاخ سفید را ترک نمود بسیاری از کارکنان شورای امنیت ملی را با خودش به فاگی باتم برد، ولی یک از شاخصه‌های خدمتش این بود که مدت زمان بیشتری را در خارج از شهر صرف کرد. ونس ظاهراً در وزارت امور خارجه محبوبتر بود "تا حدودی به سبب خاطرات ناگوار سلفش - داستانهای بد رفتاری کیسینجر با ماموران سرویس خارجی و غیظ‌های همراه با پرتاب زیر سیگاری" (روبین ۱۹۸۵). ولی نهایتاً ونس، در جنگ بوروکراتیک با کاخ سفید گرفتار گردید که عاقبت بازنده شد. الکساندر هیگ، نخستین وزیر امور خارجه ریگان، نیز وقتی دریافت که خارج از حلقه جادویی مشاوران کاخ سفید است از دولتی استعفا داد که از جهتی بخاطر خصومتش با کارمندان سیاسی معروف بود. اگر استثنائی وجود داشته باشد، آنهم جورج شولتز، جانشین هیگ است، که صرف بر سرکار بودنش تا پایان دوره ریگان حاکی از آن است که وی بهتر قادر بود تا خواسته‌های متضاد سازمان و مشاور رئیس‌جمهور را برآورده سازد. حتی شولتز خودش را مورد حمله ریگانی‌های راست دید که بر کناری او را بدون دلیل می‌خواستند بدین بهانه که او زندانی تشکیلات "لیبرال" سرویس خارجی وزارت امور خارجه شده است - و از این‌روی نسبت به ترجیحات سیاسی رئیس‌جمهور علاقه و اشتیاق کافی نشان نمی‌دهد. (قابل اهمیت اینکه،

شولتز یکی از منتقدان شدید ابتکار کاخ سفید دولت ریگان در قبال ایران بود که منجر به ماجرای ایران - کنترا گردید که بطور جدی ریاست جمهوری ریگان را صدمه زد.

جیمز ا. بیکر جانشین شولتز به شیوه ای برعکس، شکافی که وزیر امور خارجه را از کارمندان سیاسی حرفه‌ای وزارت جدا می ساخت بازتر کرد. در حالیکه شولتز "درخشان ترین ستارگان سیاسی سرویس خارجی را بعنوان هسته اصلی تیم سیاست گذاریش مورد استفاده قرار می داد"، شیوه بیکر این بود که فاصله خود را با آنها حفظ کند. "بسیاری از کارمندان سرویس خارجی [شکایت داشتند] که بیکر و یاران درونیش... سوئیت اجرایی طبقه هفتم را تبدیل به قلعه ای غیر قابل دسترسی کرده اند جائیکه حتی ارشدترین دیپلماتهای حرفه ای [احساس می کردند] مورد بی توجهی و عدم استقبال می باشند" (گوشکو ۱۹۸۹). یکی از دیپلماتهای ارشد گلایه کرد که: "او یک شورای امنیت ملی کوچک را اداره می کند، نه یک وزارت خارجه را"، "ما هنگامی از سیاستمان مطلع می شویم که آن را در روزنامه ها می خوانیم."

وارن کریستوفر خیلی بهتر از بیکر عمل نکرد. اگرچه وی برخی ایام بعنوان سخنگوی برجسته سیاست خارجی کلینتون رفتار می کرد، کاخ سفید بطور کلی اقدام و نمایش عمومی او را بخصوص پیرامون مسائل دشواری مانند بستی غیر موثر محسوب می داشت. در واقع، تمایل کاخ سفید که مذاکرات در کره شمالی و هائیتی را به رئیس جمهور سابق جیمی کارتر واگذار نماید منعکس کننده ناخرسندی عمیق تری نسبت به کریستوفر و مشاوران برجسته اش در وزارت امور خارجه می باشد. از سوی دیگر با آنکه مأموران سرویس خارجی کریستوفر و دور و بریهایش را «بچه های خوبی» می دانستند، آنها هیچ تمجید و تحسینی را از مأموران سرویس خارجی چه در سطح ارشدها و چه در سطح میانی دریافت نداشتند، که صادقانه تلاش می کردند تا کار خوبی انجام دهند ولی بواقع بلاتاثیر بود. انتقادی که علیه تیم کلینتون وارد آوردند [که شامل اعضای کارکنان کاخ سفید و همچنین کریستوفر می شد] آن بود که سیاستهای کاخ سفید بکرات آنقدر نامشخص یا در معرض تغییرات ناگهانی است که کلاً در داخل بوروکراسی بعنوان سیاستهای "آشفته" شناخته می شدند. و در مواردی که سیاست مشخص بود، غالباً شبه انزواگرایانه و بدور از فعال گرایی و رهبری بود ("گوشکو" ۱۹۹۴). بسیاری از مأموران سرویس خارجی حتی در اعتراضات پر سرو صدائی بر سر سیاست ایالات متحده در بالکان استعفا کردند، و دیگران ابراز نگرانی و عدم اطمینان کردند درباره کنار گذاشتن پیوند بین سیاستهای حقوق بشر چین و اعطای امتیاز تجاری دولت کامله الوداد توسط آمریکا (که آنها از همان آغاز مخالفت آن بودند). از اینرو شکاف بین دیپلماتهای حرفه ای و

منصوبان سیاسی در وزارت امور خارجه ادامه یافت<sup>۱</sup> که بر ناتوانی وزارت جهت ایفای نقش موثرتر رهبری در حکومت امور خارجی تأثیر گذاشت.

### بدون قدرت بوروکراتیک

دومین دلیل مهم برای ناتوانی وزارت امور خارجه در اعمال رهبری بیشتر، فقدان نسبی منابع و قدرت بوروکراتیک در محیط شدیداً سیاسی واشنگتن است. همانطور که یکی از ماموران سرویس خارجی بیش از دو دهه قبل خاطر نشان ساخت وزیر امور خارجه "ارشدترین اعضای کابینه است، و موظف (در تئوری) به ایجاد هماهنگی در همه فعالیتهای سیاست خارجی است، (ولی) وی بر یک سازمان کوچک بوروکراتیک ریاست می‌کند" (پرینگل<sup>۱</sup> ۱۹۷۸-۱۹۷۷).

از آن زمان چیزی تغییر نیافته است. بودجه پیشنهادی وزارت امور خارجه برای سال ۱۹۹۶ رقم ۵/۶ میلیارد دلار بود در مقایسه با ۲۵۷ میلیارد دلار برای وزارت دفاع. حتی با افزودن مخارج USIA, ACDA, AID "جمع کل بودجه امور بین‌المللی حکومت فدرال کمتر از ۱/۵ درصد تمامی مخارج فدرال را تشکیل می‌دهد. در همین حال" مخارج هر وزارت خانه دیگری در شاخه اجرائی بیش از هزینه‌های وزارت امور خارجه است - کوتوله‌ای در میان غولها. در توصیفی توسط سه ناظر نزدیک، تمرکز سیاست‌گذاری خارجی در کاخ سفید "بعنوان پیروزی سیاست و ایدئولوژی بر سیاست خارجی" آمده است (دستلر، گلب، ولیک ۱۹۸۴) - که طبعاً بخاطر فقدان رهبری وزارت امور خارجه افزایش می‌یابد. بهر حال شگفت‌انگیز است، تمرکز گرایی ظرفیت آن را جهت رهبری بیشتر کاهش می‌دهد، چون نوعاً به "کنار گذاشته شدن بوروکراسی از بیشتر کارهای جدی سیاست خارجی ریاست جمهوری" منجر می‌گردد (دستلر، گلب، ولیک ۱۹۸۴). و هر دوی این شرایط بی‌توجهی وزارت امور خارجه را نسبت به نیازهای ریاست جمهوری، بخصوص عدم حساسیت نسبی اش به ملاحظات سیاسی داخلی را منعکس می‌نماید. "زمانی که یک رئیس‌جمهور به این باور می‌رسد که فاکی پاتم همساز با سیاست نیست، آنها محکومند که مورد غفلت قرار گیرند" (گلب ۱۹۸۳).

دلیل این امر تا حدی بخاطر این باور است که وزارت امور خارجه فاقد حساسیت نسبت به نیازهای سیاسی رئیس‌جمهور می‌باشد و اینکه وزارت خانه ضرورتاً منافع سایر کشورها را که "موکلش" هستند در شوراهای حکومت عرضه می‌دارد. "از دید کاخ سفید، کوشش برای رفع نگرانیهای بر حق سایر کشورها غالباً به این صورت نگرسته می‌شود که آن منافع به هزینه



منافع آمریکا صورت می‌گیرد" و به این مصالحه کنندگان چنین نگرسته می‌شود که به اندازه کافی قاطع نبوده‌اند. رؤسای جمهور معمولاً صبور، حوصله زیادی برای اینگونه مشورتها ندارند، و درمی‌یابند که نمی‌توانند علاقه و میل شدید وزارت را تغییر دهند، و بزودی از گوش دادن به آنها خودداری می‌ورزند" (گلب ۱۹۸۳، همچنین نگاه کنید به کلارک ۱۹۸۹). وارن کریستوفر نشان داد که نسبت به این انتقادات خیلی حساس است، چون ظاهراً او بکرات گفته است که مهمترین "میز" در وزارت امور خارجه "میز آمریکا" می‌باشد. این دیدگاه بخوبی موافق و سازگار بود با تأکیدی که کاخ سفید کلینتون بر مسائل اقتصادی داشت، که اغلب مسائل سیاسی داخلی و خارجی را بهم مرتبط می‌ساخت. علیرغم بیان اهمیت "میز آمریکا"، بهر حال، وزارت امور خارجه دریافت که سایر سازمانها، قابل ذکرتر از سایرین نماینده تجاری ایالات متحده و وزارتخانه‌های خزانه داری و بازرگانی، هنوز نقش مهمی را در شکل‌گیری سیاست اقتصادی خارجی ایفا می‌کنند.

عزم کاخ سفید در به اختیار گرفتن سیاست گذاری خارجی تا حدودی ناشی از این برداشت بود که وزارت امور خارجه فاقد واکنش لازم است. "در درون وزارت امور خارجه احساس گسترده‌ای" وجود دارد، جان کنت گالبرایت (a ۱۹۶۹) به رئیس جمهور کندی شکایت کرد، "که خداوند امر کرده است که بعضی افراد سیاست خارجی را بدون دخالت نامربوط از سوی روسای جمهور و سیاستمداران تدوین نمایند." گلایه‌های خاص تر ریاست جمهوری آنست که وزارت امور خارجه کارستادی بدی تهیه می‌کند. در ابراز واکنش کند است، در مقابل تغییر مقاوم است، بی‌علاقه نسبت به انجام دستورات است، و ناتوان از اینکه تشکیلات خودش را انتظام بخشد. اگرچه در برخی موارد این شکایات حاصلی است از سیاست درونی وزارت امور خارجه، همچنین نمایانگر اینست که این وزارت همانند سایر سازمانهای بزرگ حکومت، اغلب وظایف و برنامه‌های خودش را جلوتر از ملاحظات وسیعتر سیاسی قرار می‌دهد. لذا، علاقه مفرط خودش را در جهت حمیت قسمتی "ناحیه‌گرایی" می‌پذیرد، در مطالعه‌ای که اخیراً از سوی خود وزارت امور خارجه انجام گرفت، آمده است که "جای شگفتی نیست که رهبری عالی در کاخ سفید و در این وزارت، طی سالیان متمایل به ایجاد مکانیسم‌های جداگانه و کوچکتر جهت حل موضوعات اصلی دستور کار سیاست خارجی بوده‌اند - که [وزارت امور خارجه] را بیشتر و بیشتر به حاشیه راندند" (وزارت امور خارجه ایالات متحده ۱۹۹۲).

## وزارت دفاع

وزیر دفاع، همراه با وزیر امور خارجه و رئیس ستاد مشترک، سنگینترین مسئولیت را

جهت ارائه مشورت به رئیس جمهور در سیاست امنیت ملی بعهده دارند. بهر حال برعکس وزارت امور خارجه، وزارت دفاع سازمانی بهم پیچیده است که در بافت زندگی اجتماعی، سیاسی و اقتصادی آمریکائی حضور دارد که توصیه‌های وزیر در خصوص امنیت ملی تأثیر زیادی نه فقط بر محیط خارجی بلکه بهمان اندازه بر محیط داخلی دارد. علاوه بر آن، هر یک از شاخه‌های قوای مسلح - نیروی زمینی، دریایی، نیروی هوایی، و تفنگداران دریائی - متحدان مهم و بانفوذی در صنعت خصوصی و در کنگره، بویژه در کمیته‌های نیروهای مسلح را ایجاد کرده‌اند. مثلث آهنین که مقاطعه کاران دفاعی، بوروکراتهای دفاعی، و کنگره - اجزای مرکبه اصلی در "مجموعه نظامی - صنعتی" - را بهم پیوند می‌دهد، نیروهای نظامی را قادر می‌سازد که برای سیاستها و برنامه‌هایی (مثلاً سیستمهای تسلیحاتی)، که برخی مواقع در تعارض با خواسته‌های رهبری غیر نظامی است تلاش و مبارزه نمایند. آنهایی که مثلث آهنین را تشکیل می‌دهند - که از جهت اطلاعات، دسترسی، نفوذ، و پول کامیاب هستند - گاهی اوقات رقابت‌های دیرین میان شعب نیروهای مسلح را تشدید ساخته و تأثیر می‌گذارند بر اینکه تشکیلات دفاعی بعنوان بازیگری منقسم تا یک بازیگر واحد جلوه کند. (نگاه کنید همچنین به فصل ۱۳). با وجود این، در چهارچوب بزرگتر سیاست‌گذاری، توانائی تشکیلات نظامی که روی حمایت بخشهای با نفوذ تجارت و حکومت حساب می‌کند، اهمیت مستمرش در سیاست گذاری خارجی را موجب می‌شود. کنترل ارتش توسط غیرنظامیان اصلی است که به اندازه خود جمهوری قدمت دارد و بطور کامل در فرهنگ سیاسی لیبرال کشور بهم بافته شده است (هانتینگتون ۱۹۵۷). پیش از جنگ جهانی دوم این امر موضوعی حساس و مهم نبود، چون تشکیلات نظامی زمان صلح بطور نسبی کوچک بود، ولی از زمان جنگ جهانی دوم رابطه بین کشورها (غیر نظامیان)، چه منتخب و چه منصوب، و نظامیان حرفه‌ای مساله‌ای مورد توجه بوده است. قانون امنیت ملی ۱۹۷۴، که شالوده وزارت دفاع را گذاشت، در پی یک "تشکیلات امنیت ملی" بود که توازنی بین عناصر نظامی و کشوری ایجاد نماید. چهار سرویس نظامی در وزارت خانه واحدی گرد هم آورده شدند بریاست یک مقام کشوری، وزیر دفاع، اما در عمل نیروها خودمختاری قابل ملاحظه‌ای را حفظ کرده‌اند. کوششهایی جهت اصلاح و بهبود وزارت دفاع از آن زمان ببعد بعمل آمده است، مانند قانون تجدید سازمان دفاعی ۱۹۵۸، که سعی بر افزایش کنترل کشورها را داشته با تقویت اختیارات وزیر بر وزارت دفاع در حال گسترش. بهر حال تازه‌ترین اصلاح، قانون تجدید سازمان دفاعی ۱۹۸۶ - حداقل از دید برخی منتقدان، حقیقا اختیارات مقام کشوری را کاسته است، آنطور که ما با تفصیل بیشتر در زیر خواهیم دید - نمودار ۲-۱۱ ساختار تشکیلاتی وزارت دفاع را ترسیم می‌نماید. که عموماً نزد مردم بعنوان

“پنتاگون” معروف است بخاطر شکل پنج ضلعی مقر آن در آرلینگتن، ویرجینیا. در واقعیت امر، این وزارت بسیار پیچیده تر از آنست که نمودار قادر به بیان آن باشد (و “پنتاگون” خیلی بزرگتر از اینست که در آن ساختمان جا بگیرد)، ولی این نمودار توجه را معطوف می‌دارد به رابطه رسمی بین وزیر دفاع، ادارات نظامی، که هر کدام توسط یک کشوری ریاست می‌شود، و نیروهای نظامی تشکیل دهنده آن، و ستاد مشترک نیروها، که، بخاطر شخص رئیس آن، اینک هویتی جداگانه خود نیروهای مسلح دارد.

### وزیر دفاع و دفتر وزیر دفاع

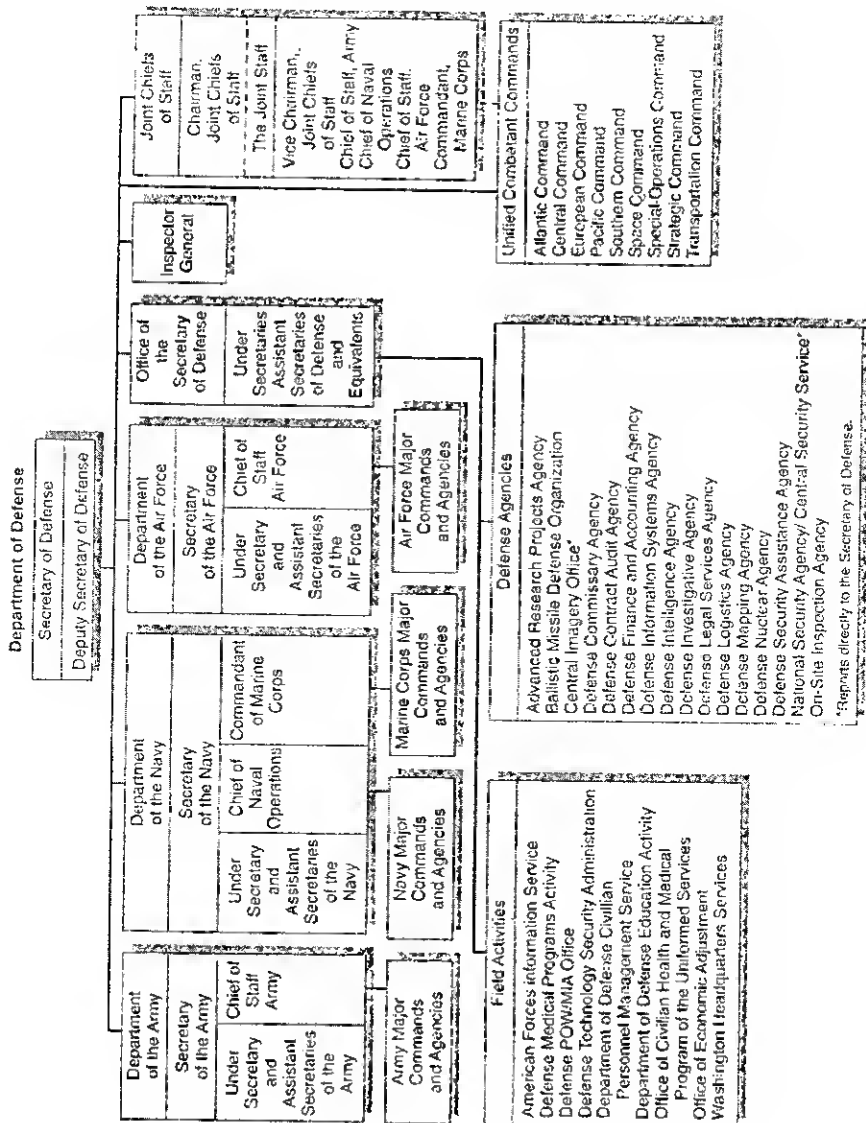
وزیر دفاع مشاور اصلی رئیس‌جمهور در مسائل دفاعی، شامل اموری مانند اندازه و ساختار نیروها و تامین تسلیحات است. وزیر در اجرای مسئولیت‌هایش از معاضدت دفتر وزیر دفاع، متشکل از معاونان وزیر، دستیاران وزیر مسئول برای مسائل دقیقتر، مانند تدارکات و تکنولوژی، پرسنل و آمادگی، و فرماندهی، کنترل، ارتباطات، و اطلاعات و ضد اطلاعات برخوردار می‌باشد.

### “تاسیس سیاسی”<sup>۱</sup>

جنبه دفاعی / نظامی مسائل سیاسی که هم با کاخ سفید و هم با وزارت امور خارجه تقابل دارد نیز مشغله ذهنی وزیر و دفتر وزیر دفاع را تشکیل می‌دهد. از لحاظ تاریخی این واحدها در میان با نفوذترین در وزارت خانه هستند. در سالهای ۱۹۶۰ “برای مثال” اداره امور امنیتی بین المللی (ISA)<sup>۲</sup> بعنوان صدای با نفوذ وزارت دفاع در حکومت امور خارجه بود.

<sup>۱</sup> Policy Shop

<sup>۲</sup> International Security Affairs



### نمودار ۱۱-۲ نمای تشکیلاتی وزارت دفاع

منبع: دستور العمل حکومت ایالات متحده "۱۹۹۴-۱۹۹۵" (واشنگتن دی. سی. اداره چاپ دولتی)

۱۸۱. ص. (۱۹۹۳)

توانایی رابرت مک نامارا وزیر دفاع در استقرار میزان بی سابقه ای از کنترل کشوری‌ها

بر مجموعه روبه گسترش نظامی قابل ذکر است با در نظر گرفتن این حقیقت که ویتنام مشکل اصلی سیاست خارجی آن عصر همچنین یک مشکل دشوار نظامی بود. سیاست بوروکراتیک نیز اهمیت داشت "از ایترووی نفوذ ISA ثابت کرد (حداقل از دید بعضی) که وزنه متقابلی در برابر رخوت نظامی حرفه‌ای" بخصوص ستاد مشترک ارتش باشد (ذیلاً شرح می‌گردد). بیل نیتزه<sup>۱</sup> "که دخالتش در تشکیلات امنیت ملی به مدت پنج دهه استمرار داشت" ISA/ را با ستاد مشترک در ایام کندی مقایسه کرد: گاهی اوقات برای آنها (ستاد مشترک) سه روز طول می‌کشید تا دماغشان را فین کنند. ما (ISA) برخی اوقات می‌توانستیم با یکدیگر طی یک ساعت موضعی را اتخاذ کنیم. وقتیکه شما "در موقعیتی قرار می‌گیرد که وضعیت سریعاً تحول می‌یابد، موقعیکه خانه دچار حریق است، هر رئیس جمهوری دوست دارد که فوراً چیز معقولی جهت ملاحظه در مقابلش قرار گیرد" (نقل شده در پیلر ۱۹۸۳).

در زمان ریاست جمهوری ریگان و بوش "تاسیس سیاسی" که اینک تقسیم به دو واحد گردیده، می‌رفت که همچنان نظری موثر در دفتر وزیر دفاع داشته باشد. "س اسپن" نخستین وزیر دفاع کلینتون در پی نقش حتی بیشتری برای سیاست بود. وی تعدادی از "روشنفکران دفاعی" را به وزارتخانه آورد که وظائفشان به ورای مسائل سنتی دفاعی گسترش می‌یافت تا تهدیدهای جدید تر نسبت به امنیت ملی، را در نظم (بی نظمی) بعد از جنگ سرد در بر گیرد. از اینقرار ضرورت داشتن دیدگاه متمایز "سیاسی" در خصوص امور امنیت ملی یک جنبه نهادی مرکزی را در درون وزارت دفاع داشت. جوزف اس. نای<sup>۲</sup>، دانشمند علوم سیاسی هاروارد که بعنوان دستیار وزیر دفاع در امور امنیت بین‌المللی در دولت کلینتون خدمت کرد، در نیمه ۱۹۹۵ درباره اختلاف لاینحل با ژاپن بر سر تعرفه روی اتومبیلها به شیوه ای روشن و تمثیلی پاسخ داد. نای استدلال کرد که "قطعات اتومبیل و ناوهای هواپیما بر" - تجارت و دفاع - نباید با هم مخلوط گردد. به عبارت خودمانی، برخی پیشنهاد کردند که، از پیوندهای امنیتی خود برای فشار آوردن بر ژاپن در خصوص تجارت استفاده کنیم... این تاکتیک ممکن است در کوتاه مدت مؤثر افتد (ولی) بعد از وقوع معدودی از این وقایع، ژاپن ممکن است تصمیم بگیرد که استراتژی دراز مدتش را تغییر دهد. "این برداشت که از نظر وزارت دفاع دقیقاً درست است، به این معنی است که امنیت اقتصادی و امنیت ملی (دفاعی) باید از هم جدا باشد (نگاه کنید همچنین به دام و دیگران، ۱۹۹۳" نای ۱۹۹۵).

<sup>۱</sup> Paul Nitze

<sup>۲</sup> Joseph S. Nye

### سرویسهای نظامی: خودمختاری در برابر تمرکزگرایی

مانند همه سازمانهای بوروکراتیک، سرویسهای نظامی در داخل وزارت دفاع برای خود مختاری شان اهمیت قائلند چه از لحاظ تاریخی تشکیلات وزارت دفاع تحت سلطه نیروهای ارتش بوده است. آنگونه که یکی از تحلیلگران بطور کنایه آمیز در تفسیری راجع به پیشنهاد تجدید سازمان دفاعی ۱۹۸۶ یادآور گردید، "در بیش از دوپست سال (قسمت نیروی دریایی) هرگز مواجه با پیشنهاد تمرکزی نشده، که آن را دوست داشته باشد" (دیویس ۱۹۸۷). در مقابل این واقعیت، وزیران مختلف دفاع استراتژیهای گوناگون مدیریت را بکار برده‌اند تا سازمانهای جدا از هم نظامی را در خدمت امنیت ملی آمریکا در آورند.

یک استراتژی "عدم تمرکز" است. این استراتژی مورد ترجیح سرویسهای نظامی است. زیرا این به معنای تفویض اختیار به آنها می باشد. "موقیکه این امر اتفاق بیفتد، سرویسها در پی توسعه و افزایش برنامه‌هایشان در رقابت بایکدیگر خواهند بود و آنهایی که کمتر از همه محدود می شوند و کمتر از همه همکاری می نمایند آنها می هستند که بیشتر از همه یاداش می گیرند" (هاموند ۱۹۹۴). وزیر دفاع کاسپارواین برگر این استراتژی مدیریت را در دوران دولت ریگان دنبال کرد که مناسبترین شیوه در زمانی است که هزینه‌های نظامی رو به افزایش دارد، آنگونه که طی سالهای ۱۹۸۰ بود. استراتژی دومی توجه را معطوف به "مدیریت روند اکتساب"<sup>۱</sup>، شامل تامین تکنولوژیها و تجهیزات جدید می دارد. این استراتژی به "وزیر دفاع اجازه می دهد که تاثیر عمده بر شکل و وظائف سرویسهای مسلح در دراز مدت با هدایت توسعه و بهبودشان و کاربرد تکنولوژیهای جدید داشته باشد" (هاموند ۱۹۹۴). هارولد براون، وزیر دفاع زمان رئیس جمهوری کارتر این طریق را دنبال کرد.

"هدایت برنامه ریزی دستوری، از بالا به پایین" استراتژی سومی است. قانون ۱۹۸۶ تجدید سازمان دفاعی این ره یافت را تشویق می کند، و ما درباره محتوای آن بعدا بیشتر خواهیم گفت. فقط کافی است اینجا یاد آوری شود که برنامه ریزی دستوری، سرویسهای نظامی جدا از هم را تشویق به ادغام، نه جدایی، عملیاتشان می کند و توجه زیادیتری به "برنامه ریزی عملیاتی و اضطراری" و "اهمیت بیشتری به برنامه ریزی ... نیروی دوربرد" می دهد. (هاموند ۱۹۹۴).

"مدیریت منبع مرکزی" استراتژی نهایی است که از لحاظ تاریخی قابل توجه ترین است. رابرت مک نامارا آن را در سالهای ۱۹۶۰ تجربه کرد (همانطور که فرانک کارلوجی در روزهای پایانی دولت ریگان به آن دست یازید)، دوره‌ای که بنحوی وسیع بعنوان اوج کنترل

کشوری بر تشکیلات متمرّد، و بزرگ و سنگین نظامی شناخته می شد. مک نامارا "مردان تند زبان، حتی از خود راضی، از لحاظ تحلیلی درخشان را دوروبر خود جمع کرد، که بیشتر آنها در زندگی تجاری یا دانشگاهی توفیق یافته بودند" (ناتان و اولیور ۱۹۹۴). هارولد براون و لس آسپن، که هر دوی آنها بعداً وزیر دفاع شدند، جزو تحلیلگران عملیاتی مک نامارا معروف به "بچه‌های باهوش بودند."

با استفاده از تکنیکهای مدرن مدیریت و بودجه جهت افزایش کنترل، دفتر وزیر دفاع (OSD) "بزودی عملاً در هر سطحی از مدیریت امنیت ملی و برنامه ریزی نظامی دخالت نمود. به فرماندهان در اقیانوس آرام و اروپا خودمختاری کمتری داده شد، و مک نامارا رویه‌های بودجه‌ای را متمرکز ساخت تا ستاد خودش بر اغلب برنامه ریزی نظامی سنتی تفوق داشته باشد" (ناتان و اولیور ۱۹۹۴). چون قدرت از سرویسهای مسلح به دفتر وزیر دفاع انتقال یافت، مک نامارا مشورت نظامی را نادیده گرفت یا رد کرد، تخصص و تجربه نظامی را کم اهمیت شمرد، و ژنرالها و آدمیرالهایی را که با او مخالفت می کردند را اخراج کرد یا نادیده انگاشت. جنگ در درون پنتاگون شدید و شریrane بود" (کوهن ۱۹۹۴).

نبرد در ویتنام موجب دائمی شدن نبرد میان رهبران کشوری (سیویل) و سرویسهای مسلح در واشنگتن شد، آنطور که جانسون و مشاورانش باور کردند که نیاز هست که نظامیان را شدیداً کنترل نمایند بطوری که عملیات نظامی در قالب اهداف سیاسی قرار گیرد. رهبران نظامی از سوی دیگر، "باور داشتند که سیاستمداران مغرور، بی اطلاع، غیر مسئول نه تنها مانع از پیروزی در جنگ بودند بلکه منابع آمریکا و بدتر از همه جان افراد به یغما می دادند." (کوهن ۱۹۹۴) که "درس ویتنام" توسط بعضی در جنگ خلیج فارس بکار رفت - که نظامیان نمی توانند "با یکدست که در پشتشان بسته شده" جنگ را پیش برند - ریشه در تجربه مذکور داشت. و همچنین، "عارضه ویتنام" مؤثر بود چون نظامیان در خصوص مداخله‌ها، نگران فرو رفتن در مرداب ویتنام دیگری بودند، مقامات تندرو دولت ریگان بعدها نظامیان را مورد مسخره قرار دادند بصورت "ترسوهائی در لباس یونیفورم، آنقدر بخاطر تجربه ویتنام وحشت زده اند که برای کاربرد زور در همه نزاعها احساس جبن می کنند مگر جنگهائی که به آسانترین شکل برنده شوند" (نقل شده در ناتان و اولیور ۱۹۹۴).

کاسپارواین برگر که مدتی طولانی، وزیر دفاع ریگان بود، در میان بازها نبود. در حقیقت، به اصطلاح دکترین واین برگر، که در دوره اول رئیس جمهور تدوین گردید، شرایط دقیقی را برای مداخله نظامی در خارج تعیین کرد که نسبت به آن حداقل وزارت دفاع، اگر نه دولت ریگان بعنوان یک کل، اعتقاد داشت. کولین پاول، رئیس ستاد مشترک تحت دولت بوش

و برای مدتی، دولت کلینتون معتقد به دیدگاه "بسته و محدود" استفاده از زور بود که توسط واینبرگر با مهارت تدوین گردیده بود. از این‌روی پاول در خلیج فارس جنگجوی بی‌علاقه‌ای بود، همان‌طور که ما در فصل ۱۰ ملاحظه کردیم. وی همچنین با استفاده از زور در بسنی مخالفت کرد، از این‌روی به نظر می‌رسید با دولت کلینتون در مخالفت باشد (جانسون و متز ۱۹۹۵) - تا بدانجا که برخی نگران امکان عدم اطاعتش بودند (لاکایو ۱۹۹۳).

واینبرگر همچنین مدیریت غیر متمرکز پنتاگون را ترجیح داد، همان‌طور که خاطر نشان کردیم، به اندازه مک نامارا مدعی نبود. در واقع برای قریب بیست سال بعد از خروج مک نامارا از پنتاگون، دولتهای جمهوریخواه روند کنترل کشورها را که مک نامارا سمبل آن بود برگرداندند، چون محدودیتها در مورد نظامیان تخفیف یافت و اختیاراتشان گسترش پیدا کرد.

سالهای ۱۹۸۰ نیز شاهد کوشش عمده برای اصلاح تشکیلات دفاعی بود، که نتیجه اش منجر به قانون ۱۹۸۶ تجدید سازمان دفاعی گردید، نخستین تجدید سازمان عمده وزارت دفاع طی سی سال و کلی‌ترین تغییر از زمان ایجاد وزارت. این قانون که عموماً مشهور به قانون گلدواتر - نیکلاس است که بنام معماران و تهیه کنندگان آن خوانده می‌شود، بویژه خواستار تقویت نقش نهادهای وابسته به ستاد مشترک به زبان سازمان‌های سرویسهای جداگانه بود. غرض آن بود که رقابت بین سرویسها را که طی سالهای دراز تشکیلات دفاعی را بستوه آوردند با تغییر قدرت از سرویسهای جدا از هم به آنهایی که مسئول هماهنگ کردن آنها می‌باشند، بهبود یابد (بنج).

### ستاد مشترک و رئیس ستاد مشترک

ستاد مشترک (JCS) متشکل از افسر ارشد نظامی در هر یک از نیروهای مسلح و یک رئیس انتصابی توسط رئیس جمهور است، که بعنوان افسر عالی رتبه نظامی کشور می‌باشد. هر یک از رؤسای نیروها - رئیس ستاد نیروی زمینی، رئیس ستاد نیروی هوایی، رئیس عملیات دریایی، و فرماندهی سپاه تفنگداران دریایی (که بر سرویس جداگانه ای در قسمت نیروی دریایی ریاست دارد) - مسئول ارائه مشورت و راهنمایی کردن وزیر (سکرتری) غیرنظامی‌شان پیرامون امور نظامی می‌باشند و برای تامین حفظ کارایی و آمادگی عملیاتی نیروهای نظامی تحت فرماندهی - تا زمان تجدید سازمان ۱۹۸۶، روسای ستاد در انجام وظیفه از کمک ستاد مشترکی بهره‌مند می‌شدند شامل چهارصد افسر برگزیده از میان هر یک از شعب نیروهای مسلح. بهر حال، اینک، ستاد مشترک بصراحت به نام ستاد رئیس عمل می‌کند، منحصرأ تحت امر، اختیار، و کنترل او می‌باشد. قانون گلدواتر - نیکلاس ایجاد یک "تخصص مشترک" را



موجب شد، بدان منظور که خدمت ستاد مشترک را از لحاظ حرفه‌ای منضمین پاداش سازد، و به کشورهای اجازه داد که در ستاد مشترک خدمت کنند، که اینک تعدادشان حدود هزار و شصت نفر است. نهایتاً، قانون مذکور یک نایب رئیس جدید ستاد مشترک را پیش بینی کرد که اکنون بعنوان افسر نظامی درجه دوم کشور است.

در تغییر دیگری، قانون صراحتاً رئیس ستاد مشترک را بعنوان مشاور نظامی اصلی رئیس جمهور، شورای امنیت ملی، و وزیر دفاع نام می برد. قبل از قانون گلد واتر - نیکلاس، آن وظیفه به ستاد مشترک بعنوان یک دستگاه جمعی محول بود اما دیگر چنین نیست.

رئیس در گذشته صرفاً یک رئیس کمیته بود - اگر چه با پرستیژی برجسته و فرصتهایی برای ترغیب، رویه‌رفته ستاد مشترک یک کمیته بود، و نقش قدیمی رئیس این بود که بنحوی صادقانه فضاوت دسته جمعی این دستگاه را گزارش و منعکس نماید، که اغلب نتیجه اش حاصلی ریاضی و در بردارنده کوچکترین مخرج مشترک بود. قانون جدید در نظر گرفت که توصیه رئیس باید با در نظر گرفتن دیدگاههای سایر اعضای ستاد مشترک بعمل آید. اما قانون روسای سرویس را از امتیاز دسترسی به رئیس جمهور - شورای امنیت ملی، وزیر دفاع محروم ساخت. (دبویس ۱۹۸۷، ۸۹ - ۱۸۸)

اکنون، در حقیقت، رئیس ستاد مشترک «حق دادن مشورت و توصیه [به سیاستگذاران کشوری] را دارد نه فقط موقعیکه مورد سؤال قرار می گیرد، بلکه همچنین وقتیکه پرسشی بعمل نمی آید» (پری ۱۹۸۹).

بهرحال، این قانون رئیس را یک عضو شورای امنیت ملی نساخت، آنطوری که برخی پیشنهاد کرده بودند. نه اینکه او را فرمانده کرد با کنترل مستقیم بر نیروهای رزمنده ایالات متحده، اقدامی که بسیاری معتقد بودند تفوق کنترل کشورهای را بر نظامیان از میان می برد. اگرچه سیستم ستاد مشترک مرکب از افسران نظامی ارشد کشور است، آنها فرماندهی نیروهای رزمنده را در میدان نبرد بهعهده ندارند. فرماندهی حقیقی نیروهای رزمی در میدان نبرد در اختیار نه فرمانده کل<sup>۱</sup> است (CINCS)، که دستورانشان را از رئیس جمهور بعنوان فرمانده کل و از طریق وزیر دفاع دریافت می‌دارند. ستاد مشترک نقش مستقلی در سلسله فرماندهی ندارد، علیرغم پیچ و خم های اغلب عجیب و غریبش. فرماندهی سپاه تفنگداران دریایی در میدان نبرد برای مثال هنگامیکه مقر تفنگداران در ۱۹۸۳ در بیروت منفجر گردید مسئول امنیت آنجا نبود. در عوض، تفنگداران گزارش کردند به افسرانی که در دریا بودند، که گزارش کردند به فرماندهی "متحد" در لندن، ناپل، اشنوتگارت، و بلژیک، که بنو به مسئول در برابر وزیر دفاع کاسپارواینبرگ و رئیس جمهور ریگان بودند.

<sup>۱</sup> Commanders-In-Chief

قانون گلدواتر - نیکلاس بنحوی موقتی و آزمایشی به این موضوع پرداخت. همانطور که خاطرنشان گردید، این قانون مسئولیتهای فرماندهی را به رئیس ستاد مشترک نداد، ولی به وی اختیار داد که فرامین را از رئیس جمهور یا وزیر دفاع به فرماندهان کل ابلاغ نماید، به فرماندهان کل فرماندهی متحد در عوض "فرماندهی عملیاتی" داده شد، اما نه فرماندهی کامل بر نیروهای در اختیارشان. این موضوع مساله ای حساس است، زیرا دارای اثری مستقیم بر "یک بحث فلسفی مملو از احساسات است که چگونه رابطه بین فرماندهان کل فرماندهی متحد و نیروهای تابعشان را تعریف و تعیین نمود" (الماناک فصلی کنگره ۱۹۸۷ - ۱۹۸۶)، که بنحوی دیگر بعنوان "سیاست بوروکراتیک" معروف است که در داخل تشکیلات دفاعی فراگیر است.

اگر چه قانون ۱۹۸۶ تجدید سازمان دفاعی، همه آنچه را که طرفدارانش امید داشتند برآورده نساخت، موقعیت رئیس را بعنوان رئیس "متفکر" نظامی در حکومت تثبیت کرد، و به دیگران نقشهای اولیه و اصلی بعنوان "فاعل"<sup>۱</sup> را محول نمود. با تعیین رئیس ستاد مشترک بعنوان مسئول زمینه‌های جدید و گسترده ای از تصمیم‌گیری در پنتاگون، با مسئولیتهایی که بوی اجازه می‌داد که کار بیشتری جهت نفوذ گذاشتن و جهت دادن بر تشکیلات دفاعی ایالات متحده بعمل آورد، که تا آن زمان شخص دیگری در لباس نظامی چنین کاری نکرده بود، (دیویس ۱۹۸۷)، تجدید سازمان بطور وسیعی نفوذ رئیس ستاد مشترک را افزایش داد. از اینرو یقیناً رقابتهای بین سرویسها که از لحاظ تاریخی موثر در نواقص و کمبودهای انجام وظائف بود، کاهش می‌یابد.

اما اثرات این تجدید سازمان در توازن بین کنترل نظامی و کشوری تشکیلات دفاعی چیست؟ مخالفان سیستم نظامی یکنواخت تر مورد نظر قانون تجدید سازمان، که از جمله شامل وزیران دفاع و نیروی دریایی می‌شد، استدلال کردند که چنین سیستمی سیاست‌گذاران کشوری را از نقطه نظرات رقابت آمیز برکنار خواهد داشت. آن نگرانی اهمیت افزوده ای بخود گرفته است، چون تجربه با این سیستم جدید منتقدان را به این نتیجه‌گیری رهنمون شده است که توازن بین کنترل نظامی و کشوری تشکیلات نظامی اینک - تا میزان مخاطره آمیزی - بجانب کفه نظامیان تمایل می‌یابد.

### روابط کشوری - نظامی: بحرانی جدید؟

منتقدان استدلال میکنند که اقتدار و استقلال رئیس ستاد مشترک طبق قانون گلدواتر

— نیکلاس عواقبی دارد که مقصود نظر نبوده است که به نحوی شدید قدرت سرویسهای مسلح را تقویت کرد، تا آنجا که اینک خود اصل کنترل نظامی توسط کشوری را آنان بجانش می طلبند. فی‌المثل جان لهن، که بعنوان وزیر نیروی دریائی در زمان تصویب قانون تجدید سازمان ۱۹۸۶ خدمت می کرد (و منتقد آن بود)، نوشته است که: "در جستجوی قابل درکشان برای کارآیی، اصلاح طلبان نظامی به تمرکز قدرتی پرداخته اند که در گذشته بین ادارات نظامی، مقامات کشوری هر یک از نیروها، و اقتدار موجود در ستاد مشترک و قدرت مطلق در شخص رئیس تفکیک شده بود" (پاول و دیگران ۱۹۹۴). یکی دیگر از استراتژیستها اعلام داشت که "اصلاح بزرگ پنتاگون از آن زمان نشان داده است که تنها چیز بدتر از رقابت بین سرویسها هارمونی بین سرویسهاست" (لوت واک ۱۹۹۴).

کولین پاول از برخی جهات این "بحران" در رابطه کشوری — نظامی را که توسط برخی پیش‌بینی میشد محدود و پوشیده نگاهداشت. این ژنرال دانا که هنر سیاست را تا حدودی بواسطه تجربه اش بعنوان مشاور امنیت ملی در دوران ریاست جمهوری ریگان آموخت، به گفته متخصص مسائل دفاعی ریچارد کوهن (۱۹۹۴)، بصورت "مقتدرترین رهبر نظامی از زمان جورج سی. مارشال در آمد، و محبوبترین از زمان دوایت دی. آیزنهاور، و سیاسی ترین از زمان داگلاس مک آرتور." کوهن با نگرانی از اینکه پاول بسیار بانفوذ شده، وی را متهم ساخت که در مدت تصدی اش "کنترل کشوری‌ها به بیشترین حد فرسایش از زمان طلوع تشکیلات نظامی در سالهای دهه ۱۹۴۰ و ۱۹۵۰ رسید."

شواهدی بر تایید این اتهام را در نقش مهم و حساسی که پاول در تدوین موضع نظامی بعد از جنگ سرد طی دوره دولت بوش ایفا کرد می توان یافت که در طرح نیروی پایه خلاصه شده است (نگاه کنید به فصل ۴). نقش وی مطابقت دارد با استراتژی سلسله مراتبی دستورالعمل راهنما، و برنامه ریزی مدیریت وزارت دفاع که یک وزیر دفاع ممکن بود انتظار دنبال کردنش را داشته باشد. متطبق با آن استراتژی، پیشنهاد نیروی پایه BaseFocce متمرکز بر برنامه‌ریزی عملیاتی، اضطراری و دوربرد نیرو بود درحالیکه ایالات متحده بطور همزمان مهیا می گردید که نیروهای نظامیش را کاهش داده و با چالشهای امنیتی جدید مقابله کند. پاول و وزیر دفاع دیک چنی در تهیه این طرح همکاری آشکار و نزدیکی داشتند، ولی قابل اهمیت است که پاول آن را در صفحات مجله معتبر فارین افرز مورد دفاع قرار داد (پاول ۱۹۹۳ — ۱۹۹۲)، جایی که معمولاً در تصرف مدافعان کشوری سیاستهای جدید است.

بنابراین آیا نقش پاول — و نقشی که در آینده روسای ستاد مشترک خواهند داشت خبر از — "بحرانی" در روابط کشوری — نظامی را می‌دهد؟ در حالیکه قانون گلدواتر — نیکلاس

بطوری مشخص توانائی رئیس را جهت اعمال نفوذ تقویب می نماید، اما ضمانت نمی‌کند که اعمال نفوذ نوبق آمیز باشد: "گلدواتر - نیکلاس تضمین می نماید که سخن عالی رتبه ترین افسران نظامی توسط سیاست‌گذاران کشوری شنیده خواهد شد، ولی نه اینکه مورد قبول و پیروی قرار خواهد گرفت". (جانسون و متر ۱۹۹۵).

بهرحال در مورد خاص کولین پاول، نفوذ وی در شکل‌گیری موضع امنیتی آمریکا برای جهان بعد از جنگ سرد ممکن است بیشتر ناشی از فقد اندیشه و تصور در میان سیاست‌گذاران درباره نظم نوین جهانی در حال ظهور باشند تا از توجهی که آنها به ایده‌ها و معطوف داشتند. همانطور که ساموئل پی هانتینگتون، که تا مدت‌ها بعنوان متفکر برجسته آمریکائی درباره روابط کشوری - نظامی محسوب می‌شد نوشته است:

نظامیان می‌خواهند که رهبران سیاسی اهداف و سیاستهای بطور معقول روشنی را برای آنها تعیین نمایند. اگر رهبران سیاسی نتوانند این امر را انجام دهند، روسای ستاد باید بر پایه تصورات و فرضیات خودشان و برنامه و طرحهایشان تهیه نمایند. این اعتبار بزرگی است برای نظامیان آمریکائی که سعی نکردند تا استراتژیهای جنگ سرد را ابدی سازند و در عوض ابتکار را در تلاشی جهت تعریف مجدد ماموریتها و ساختار نیروهایشان بدست گرفتند. آن رهبری عالی سیاسی بود که نتوانست بسرعت با شرایط تغییر یافته خودش را منطبق سازد. (پاول و دیگران ۱۹۹۴-۲۸).

از این منظر، جدیدترین فصل در بحث مستمر رابطه کشوری - نظامی، دیگر بحران رابطه نیست بلکه در عوض، جستجوی مداوم برای تعادل در یک سیستم سیاسی است که خودش بر پایه تعادل قوای نهادهایش ساخته شده است. ممیزه فصل کنونی در بحث مداوم مذکور "در فعال‌گرایی نظامی" است. آنهم در جهت «کمک به تعیین رابطه اش با مقامات کشوری و با مردم آمریکا» (جانسون و متر ۱۹۹۵).

ضمن ذکر این نکته، نباید غافل بوده‌چگونه به کرات طی نیم قرن گذشته رهبران کشوری شیوههای نظامی تفکر را درباره مسائل سیاسی به کار برده‌اند، بطوریکه توسل مکرر به زور و سایر استراتژیهای مداخله جویانه طی این مدت طولانی پذیرفته شده است.

سابقه تاریخی نشان می‌دهد که رهبران کشوری اغلب به مسائل بین‌المللی نگرشی دارند که خصوصاً رهیافتی «خشن، زورگویانه با روحیه نظامی» است که تاکید بر استفاده از نیروی نظامی دارد و امکان می‌دهد که مسائل استراتژی بر دیپلماسی غلبه یابد (کاننبرگ ۱۹۸۰). ریشه‌های این قلدری نظامی در واکنشهای روانشناختی افراد نسبت به مقتضیانی که در محیط خود تجربه می‌کنند و به باورهای که نسبت بدان تجارب دارند جای دارد (همچنین نگاه کنید به فصل ۱۴). از جمله باورها و تجاربی که سیاست‌گذاران کشوری نیز در آن از زمان

جنگ جهانی دوم سهیم بوده‌اند «احترامی عمیق برای کارآیی و موثر بودن اقدامات نظامی» است؛ «باوری به توانایی نیروهای نظامی ایالات متحده که عملاً هر ماموریتی را انجام دهند» «ترس از اینکه ضعیف نگرسته شوند» «ترس از دست دادن کنترل سیاسی به رهبران نظامی» و «باوری که شهرت دولتها نتیجه بازی مردان است» (کاتنبرگ ۱۹۸۰). «بحران» در روابط سیاسی - نظامی ممکن است کمتر ناشی از نفوذ تشکیلات دفاعی بر تفکر رهبران سیاسی باشد تا از تمایل و گرایش گروه اخیر جهت گزینش راه حل‌های نظامی نسبت به مسائل سیاسی. آنطور که آدام یارمولینسکی (۱۹۷۱)، یک مقام سابق وزارت دفاع، بیش از دو دهه پیش خاطرنشان ساخت، نفوذی که تشکیلات نظامی بر سیاست خارجی وارد می‌آورد بطور شدیدی بستگی دارد به «حدودی که کشورها در شاخه اجرایی، در کنگره و در میان مردم، گفته معروف ژنرال جورج سی. مارشال را بخاطر آورند که مشکلات سیاسی، اگر درباره آن به نحو نظامی فکر شود، بصورت مشکلات نظامی در می‌آیند».

### جامعه اطلاعاتی

همانند نظامیان، جامعه اطلاعاتی نقش برجسته‌ای در سیاست خارجی آمریکا برای قریب نیم قرن بخاطر ترجیحات مقامات منتخب و مشاورانشان ایفا کرده است، همانطور که با بی‌ایستمان، یک معاون سابق مدیر اطلاعات مرکزی هنگام بازنشستگی اش از خدمت حکومتی در ۱۹۸۲ خاطرنشان ساخت، «هر دولتی نهایتاً رو به سوی عملیات پنهانی می‌برد موقعیکه بخاطر عدم توفیق اقدامات دیپلماتیک دچار یاس شود و نیز تمایلی جهت استفاده از نیروی نظامی نداشته باشد».

جامعه اطلاعاتی خودش مجموعه پیچیده‌ایست از سازمانهای عملیاتی و کمیته‌های بین‌سازمانی و نظارت. سازمانهایی که در آن دخالت دارند در نمودار ۳-۱۱ تصویر شده‌اند، که همچنین نشان می‌دهد، مسئولیت اولیه برای مدیریت این جامعه در اختیار رئیس اطلاعات مرکزی (DCI)<sup>۱</sup> است، که همچنین رئیس سازمان اطلاعات مرکزی است. رئیس اطلاعات مرکزی اقتدارش را از طریق هیات ملی اطلاعات خارجی (NFIB)<sup>۲</sup> و شورای ملی اطلاعات (NIC)<sup>۳</sup> اعمال می‌نماید.

اینها دستگاههایی هستند که ارکان سازمانهای عملیاتی را تشکیل می‌دهند. مرکب از جامعه اطلاعاتی (با مسئولیت تامین برآوردهای ملی اطلاعات) به ریاست، رئیس اطلاعات

<sup>۱</sup> Director of Central Intelligence

<sup>۲</sup> National Foreign Intelligence Board

<sup>۳</sup> National Intelligence Council

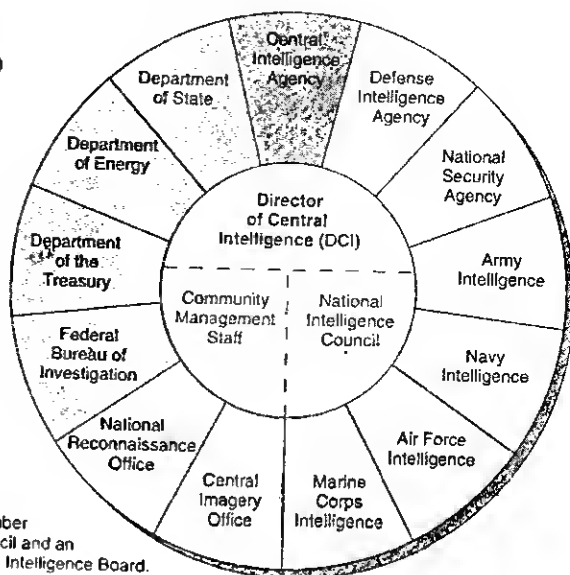
مرکزی: DCI به نوبه، مسئول است در برابر شورای امنیت ملی، و از طریق آن، در برابر رئیس جمهور.

البته در عمل، ویژگی جامعه اطلاعاتی، خیلی کمتر منظم و هماهنگ است تا آنچه این شرح مختصر توصیف می‌نماید.

وزارت بازرگانی یک عضو شورای ملی اطلاعات خارجی و یک عضو مشورتی هیات ملی اطلاعات خارجی است.

"در واقع بنظر می‌رسد که، تشبیهات قبیله ای و فئودالی در توصیف چگونگی همکاری سازمانهای گوناگون جمع‌آوری، سنجش، و تجزیه و تحلیل اطلاعات با یکدیگر و با سیاست گذاران مناسبتر باشد" (فلانگان ۱۹۸۵؛ همچنین نگاه کنید به لوونتال ۱۹۹۲).

- ☐ Department of Defense Elements
- ☐ Department Intelligence Elements (other than Department of Defense)
- ☒ Independent Agency



\*The Department of Commerce is a member of the National Foreign Intelligence Council and an Advisory Member to the National Foreign Intelligence Board.

### نمودار ۳-۱۱ جامعه اطلاعاتی

منبع: سازمان مرکزی اطلاعات، حقایق نامه درباره اطلاعات (واشنگتن، دی سی: CIA، ۱۹۹۳)

بجز شورای امنیت ملی، نظارت بر کار جامعه اطلاعاتی توسط هیأت مشورتی اطلاعات

خارجی رئیس جمهور (PFIAB)<sup>۱</sup> و بوسیله کمیته های منتخب مجلس نمایندگان و سنا در امور اطلاعاتی اعمال می گردد. هیات مشورتی اطلاعات خارجی رئیس جمهور که توسط رئیس جمهور آیزنهاور در ۱۹۵۶ تاسیس گردید، در خصوص چگونگی کار جامعه اطلاعاتی نظر کلی می دهد، شامل جمع آوری و ارزیابی اطلاعات و اجرای سیاست اطلاعاتی. در عمل، بهر حال، این هیات بازیگر اصلی در جامعه اطلاعاتی نبوده، چون روسای جمهور به مفید بودنش نگاهی کاملاً متفاوت داشته اند (هالت ۱۹۹۵). (کارتز حتی هیات را منحل کرد، ولی ریگان مجدداً آن را برقرار ساخت).

کمیته های منتخب مجلس و سنا در خصوص اطلاعات در اواخر سالهای ۱۹۷۰ در پی افشای سوء استفاده های سازمانهای اطلاعاتی طی ربع قرن پیش؛ شامل فعالیتهای غیرقانونی علیه شهروندان آمریکائی و همچنین عملیات سؤال برانگیز در خارج ایجاد شد. کمیته های مذکور بودجه جامعه اطلاعاتی را تخصیص میدهند. گزارشها را در مورد تحلیل و تجزیه و نتیجه گیریهای اطلاعاتی دریافت میدارند، و بر اجرای فعالیتهای پنهانی زمانیکه رئیس جمهور گزارش مستندی، راجع به ضرورت چنین فعالیتهائی را ارائه دارد نظارت می نمایند. علاوه بر این، رئیس جمهور بموجب قانون ملزم است که کنگره را «بنحو کامل و مستمر مطلع سازد» از تمامی فعالیتهای اطلاعاتی، و کنگره بصورت یک کل، تمامی بودجه جامعه اطلاعاتی، منجمله پول برای فعالیتهای اطلاعاتی را که بصورت محرمانه در بودجه پنتاگون گنجانده شده را اختصاص می دهد.

علیرغم مسئولیت حقوقی رئیس جمهور که کنگره را «بطور کامل و مستمر مطلع سازد» و یک تبصره وارد به قانون، بموجب قانون ۱۹۸۰ نظارت اطلاعاتی، این سیستم گاهی اوقات نقص داشته است. این امر تا حدی بدان خاطر است که قانون همچنین به رئیس جمهور این امتیاز را داده است که دادن اطلاع قبلی به کنگره را محدود نماید، و این امر بخصوص کنگره را از حق عدم تایید عملیات پنهانی محروم می سازد.

موضوع مطلع ساختن قبلی بطور برجسته ای در رسوائی ایران - کنترل بارز گردید، هنگامیکه کنگره متوجه شد که رئیس جمهور از آشکار ساختن دستور امضاء شده ریاست جمهوری که با عطف به گذشته فروش محرمانه اسلحه به ایران را تصویب می کرد خودداری ورزیده است. اینها و سایر افشاگرها ناخرسندی کنگره را برانگیخت و اعتمادی را که دولت ریگان می خواست نزد کنگره ایجاد کند در خصوص مسائل حساس عملیات پنهانی و سایر فعالیتهای اطلاعاتی از بین برد، آنگونه که قبلاً در سالهای ۱۹۷۰ دچار بی اعتباری گشته بود.

<sup>۱</sup> President's Foreign Intelligence Advisory Board

در نتیجه، مسائلی درباره تناسب، قانونی بودن، محرمانه بودن و کنترل بار دیگر بصورت موضوعات اصلی در حول و حوش نقش اطلاعات در سیاست خارجی آمریکا درآمد. این مسائل هنوز فیصله نیافته است. ولی طی سالهای ۱۹۹۰ به موضوعات مربوط به صلاحیت سازمان اطلاعات مرکزی و نقشش در جهانی متحول افزوده شد. از جمله این موضوعات نوع اطلاعاتی است که ایالات متحده در آینده لازم خواهد داشت و اینکه چه نوع دستگاه اطلاعاتی می تواند به بهترین وجه آن نیازها را برآورده سازد. شناخت دستگاه کنونی و اینکه چگونه از لحاظ تاریخی با اهداف سیاست خارجی آمریکا مرتبط بوده است (در فصل ۵ به تفصیل تشریح گردید) جزو مقدمات اولیه جهت پاسخگویی به این مسائل است.

### عملیات اطلاعاتی و وزارت دفاع

اندازه جامعه اطلاعاتی، از لحاظ بودجه و پرسنل، نامعلوم می‌ماند بخاطر محرمانه بودن که جامعه و فعالیتهایش زیر آن مخفی می‌شوند. بیشتر برآوردهای بودجه برای دوره‌ای از سالهای ۱۹۷۰ تا اواخر سالهای ۱۹۸۰ تقریباً حول و حوش ۱۰ تا ۱۳ بلیون دلار می‌باشد که اختصاص به اطلاعات ملی National Intelligence (اطلاعات معمولاً مورد نیاز جهت سیاست‌گذاری خارجی)، یافته که رسماً برنامه ملی اطلاعات خارجی (NFIP) خوانده می‌شود، و تعداد کارکنانش نیز حدود ۱۶۰۰۰ - ۱۵۰۰۰ نفر تخمین زده می‌شود. در ایام دولت بوش کل بودجه اطلاعات (که همچنین شامل اطلاعات تاکتیکی بود که فرماندهان نظامی به آن متکی می‌باشند، معروف به اطلاعات تاکتیکی و فعالیتهای وابسته [TIARA]<sup>۱</sup>) به رقم ۳۰ بلیون دلار رسید. و گزارشهای قابل اعتماد رقم اختصاص یافته توسط کنگره را ۲۸ بلیون طی دو سال اول ریاست جمهوری کلینتون ذکر کرد. داده‌ها در خصوص تعداد کارکنان کماکان مغشوش است (هالت ۱۹۹۵)، بهر حال، تا حدی بخاطر استفاده گسترده از کارمندان قراردادی گوناگون و عوامل خارجی.

آنچه روشن است اینکه وزارت دفاع بزرگترین جزء مرکب جامعه اطلاعاتی است، که چیزی قریب دو سوم تا سه چهارم بودجه اطلاعاتی فدرال را مصرف می‌کند. عملیات اطلاعاتی شعب گوناگون نیروهای مسلح، اداره شناسائی ملی، اداره شبیه سازی مرکزی، سازمان امنیت ملی، سازمان اطلاعات دفاعی در حقیقت واحدهای اطلاعاتی وزارت دفاع می‌باشند. اداره شناسائی ملی (NRO)<sup>۲</sup> بزرگترین مصرف‌کننده بودجه است. NRO اداره برنامه‌های

<sup>۱</sup> Tactical Intelligence and Related Activities

<sup>۲</sup> National Reconnaissance Office



شناسائی ماهواره ای کشور را بعهدہ دارد با هزینه سالانہ (در ۱۹۹۴) ۷ بیلیون دلار (پینکوس ۱۹۹۴، ۳۴). سیا و وزارت دفاع مشترکاً بر آن نظارت می‌کنند، و تحت پوشش نیروی هوایی فعالیت می‌نماید، که ظاهراً صورتحسابهای بسیار گزافش را برای ماهواره های شناسائی الکترونیک و فتوگرافیک و راکتهای لازم جهت پرتاب آنها به جو می‌پردازد. ماهواره های فتوگرافیک (اکنون) «تصویرگر» طی سالیان مقادیر هنگفتی از اطلاعات مفصل در خصوص تحولات نظامی و استراتژیک مربوطه را در اتحاد شوروی و سایر جاها فراهم کردند؛ این اطلاعات اهمیت بسیار حساسی در تصدیق و تایید اجابت و رعایت موافقتنامه های گوناگون کنترل تسلیحات داشت. (یک منبع [نامعین] توانایی تصویرگری NRO را چنین توصیف کرد که NRO «می‌تواند با تصویری ماهواره‌ای که تمامی مرکز شهر واشنگتن را دربرگیرد آغاز کند و بعد آنقدر دقیق گردد که شما بتوانید تقریباً تمامی شماره‌های پلاک اتومبیلها را قرائت کنید» [پینکوس ۱۹۹۴]، با این فرض، قصور ماهواره‌ها شناسائی بسیار پیچیده و فنی در شناسائی برنامه هسته ای عراق بسیار مشکل است [شولسکی و اسپمت ۱۹۹۵ - ۱۹۹۴].) ماهواره‌های شناسائی همچنین درگیر در وظائف شناخت الکترونیکی بمنظور جمع آوری داده ها راجع به آزمایشات موشکی، رادار، و نشانه های سایر تجهیزات الکترونیکی، و راجع به ترافیک مخابراتی هستند.

اداره شناسائی ملی در سال ۱۹۶۰ ایجاد شده تا جایگزین برنامه هواپیماهای جاسوسی یو-۲ گردد، ولی موجودیتش تا سال ۱۹۷۳ فاش نگردید، هنگامی که نامش بطور تصادفی در سند غیرمحرمانه کنگره ذکر گردید، حتی با وجود آن، این اداره سازمانی محرمانه یا سیاه برای دو دهه بعد از آن باقی ماند، و رسماً تا ۱۹۹۲ وجودش تایید نگردید. بهر حال این «راز» نه در داخل و نه در خارج پوشیده باقی نماند، چون شورویها از توانائی ایالات متحده در جاسوسی از آسمان مطلع بودند (درست بهمان نحو که ایالات متحده آگاه از توانائی مشابه در جانب شوروی) بود. معذک بخاطر اینکه برای هر دو ابرقدرت مفید بود که ظاهر محرمانه بودن را حفظ نمایند، عبارت افسون کننده، «بازار فنی ملی» ابداع گردید تا طرفین بتوانند درباره ماهواره‌های شناسائی مذاکره کنند بدون بکار بردن آن کلمات (هالت ۱۹۹۵).

زمانیکه جنگ سرد پایان یافت رخوت و جمود بورو کراتیک محرمانه بودن NRO را همیشگی ساخت، ولی کنگره شدیداً درباره منابعی که مورد تقاضای اداره مذکور بود قرار و آرام نداشت. با استدلال اینکه سیستم ماهواره‌ای موجود بطور مؤثری کار می‌کرد. بخصوص در فضای تقلیل تهدیدات، منتقدان شروع به هدف قرار دادن NRO جهت نظارت دقیقتر کردند، عاملی مؤثر در «از پرده برون افتادن» سازمان بود. روغن دیگری به آتش جنجال افزوده شد وقتی که، در

نیمه ۱۹۹۴، کمیته اطلاعاتی سنا شکایت کرد که NRO احداث ساختمانی اداری در نزدیکی فرودگاه دالس در واشنگتن بمبلغ ۳۱۰ میلیون دلار را از کنگره پنهان داشته است. منتقدان در داخل و خارج سازمان، اینک تداوم راز داری و مخفی کاری سازمان و ولخرجیهایش را بازتابی از پیوستگی به تفکر جنگ سرد دانستند. «NRO یک سازمان جنگ سرد است که هنوز تحت قاعده‌ای عمل می‌کند که مالیات دهندگان را در آخر و نیازمندیهای خودش را در اول قرار میدهد؛ این شیوه‌ای است که یک ناظر بیست ساله این سازمان آن را توصیف نمود» (نقل شده در پینکوس ۱۹۹۴).

اداره شبیه سازی مرکزی در ۱۹۹۳ ایجاد شد تا پردازش گری داده‌های تصویری دریافتی از ماهواره‌های NRO را هماهنگ سازد، سیلی از کد کامپیوتری که باید به تصویر تبدیل گردد (هالت ۱۹۹۵). داده‌ها در خصوص هزینه و میزان بزرگی این سازمان جدید، بسهولت در دسترس نیست.

آژانس امنیت ملی (NSA)، که مسئول اطلاعات علائم (SIGINT)، امنیت مخابراتی، و رمز شناسی می‌باشد، NRO را بعنوان دومین آژانس امنیتی پرهزینه وزارت دفاع دنبال می‌کند، مخارجش (در ۱۹۹۴) رقم ۴ بیلیون دلار برآورد گردید. این آژانس با دستورالعمل محرمانه ریاست جمهوری در ۱۹۵۲ بوجود آمد، NSA حتی بعنوان سازمان حکومتی تا ۱۹۵۷ شناخته نمی‌شد و خیلی شبیه NRO، موجودتیش را تا ۱۹۹۱ اعلام نداشت. حتی امروز، اشاره به آن در اسناد حکومت را بدشواری می‌توان یافت و از جزئیاتش اصلاً خبری نیست، چنانکه گویی مرموزترین همه سازمانهای اطلاعاتی است در واقع، سکوت افسانه‌ایش مردم را بر آن داشت که درباره‌اش شروع به لطیفه‌سازی کنند مانند اینکه حروف اولش NSA بجای این جمله قرار می‌گیرد «چنین آژانسی وجود ندارد» «No such agency» یا «هرگز چیزی نگویی Never say anything» NSA از نظر تعداد کارکنان بزرگترین سازمان است، تعداد کارمندانش بیشتر از بیست هزار نفر ذکر شده است. بهر حال، دیگران این رقم را نزدیک به چهل و پنج هزار می‌دانند (بی پرس ۱۹۹۱، ۳۱). می‌توان درکی را از عظمت NSA را با مقایسه ساختمان کاپیتول در واشنگتن، محل دستگاه قوه مقننه بزرگترین دموکراسی جهان را که مشتمل بر ۷۱۸۷۴۰ پای مربع است را با مقر NSA در فورت جورج مید، مریلند، مقایسه کرد که مساحتی برابر ۱۰۹۱۲۰۰۰ پای مربع دارد (پت ۱۹۸۴، ۸-پ). علاوه بر آن، بودجه‌اش ممکن است بسیار بیشتر از برآورد ۴ بیلیون دلار باشد.

بموجب یک گزارش مبلغی را که کنگره در ۱۹۸۹ جهت ساختن رمز و کشف رمز، از وظائف اصلی NSA، اختصاص داد «بین ۱۰ تا ۱۵ بیلیون دلار بود» که دریافت کنندگانش

«[NSA] وقایع مقامان نظامی، فرماندهی اطلاعاتی و امنیتی نیروی زمینی، فرماندهی گروه امنیتی نیروی دریایی، و فرماندهی امنیت الکترونیکی نیروی هوایی بودند» (لاردنر ۱۹۹۰، ۶؛ همچنین نگاه کنید به بام فورد ۱۹۸۳، ۱۰۹).

عملیات NSA بنحوی فوق العاده بر تکنولوژی متمرکز است، که مستلزم سوپر کامپیوترهای بزرگ جهت انجام مسئولیتهایش می باشد. توانایی ایالات متحده در انجام محرمانه مذكرات کنترل تسلیحات با اتحاد شوروی در دوران جنگ سرد، که مستلزم داشتن اطلاعات مفصل درباره تواناییهای شوروی بود، تا اندازه زیادی منوط و بعهده قابلیت‌های مجهز اطلاعات علائم (SIGINT) آژانس امنیت ملی بود. «هرگز چیزی نگو» بسیار رازدار است درباره اینکه دقیقاً آن قابلیت ها کدام است.

این آژانس از اقدام ایران - کنترل/ حمایت کرد با رهگیری و استماع شانزده ماهه هزاران پیام که در دسامبر ۱۹۸۶ خاتمه یافت، که بسیاری از آنها شامل استراق سمع روی مکالمات تلفنی مقامات ایرانی بود. اما این شاهد هرگز وارد در محاکمات کیفری مسئولین ایران - کنترل نگردید بخاطر مخالفت NSA که دادن اسناد طبقه بندی شده مربوط به عملکردهای آژانس در شنود مخابراتی و ارتباطاتی امنیت ملی را در معرض خطر قرار می دهد (لاردنر ۱۹۹۰). شایان ذکر است که در حالیکه NSA تحت اداره و کنترل وزیر دفاع انجام وظیفه می کند، این آژانس ظاهراً از دادن مشورت و نظر به وزیر درباره نقشی که در استراق سمع مخابرات ایران ایفا کرده بود، امتناع ورزید بر این اساس که لازم نیست وزیر چیزی بداند (جانسون ۱۹۸۹).

مانند آژانس امنیت ملی، آژانس اطلاعات دفاعی (DIA) نیز تحت نظر وزیر دفاع انجام وظیفه می کند، ولی کوچکتر از تمامی سازمانهای عملیات اطلاعاتی وزارت دفاع است، که بودجه سال ۱۹۹۵ آن فقط ۵۰۰ میلیون دلار برآورد گردید (هالت ۱۹۹۵، ۴۸). این آژانس در ۱۹۶۱ توسط رابرت مک نامارا ایجاد شد. آژانس اطلاعات دفاعی قرار بود واحدهای مختلف اطلاعاتی سرویسهای مسلح را در یک آژانس منسجم سازد. واحدهای اخیرالذکر موظف به جمع آوری اطلاعات «ناحیه ای» می باشند درست در مقابل اطلاعات «ملی» - یعنی اینکه، در جمع آوری اطلاعاتی که جهت ماموریت‌های تاکتیکی شان (عرصه نبرد) مورد استفاده است. بهر حال در انجام چنین امری، حاصل اطلاعاتشان اغلب در جهتی که مورد ترجیح سازمانهای مادر بوده برای مقاصد «بودجه سازی کشانیده شده است».

از اینرو نیروی هوایی متوجه شد که از لحاظ بمب افکن با رقیب فاصله دارد و سپس متوجه فاصله از لحاظ موشک گردید که البته هیچگاه تحقق نیافت. نیروی دریایی مایل بر مبالغه درباره قدرت دریائی شوروی بود و نیروی زمینی اغلب مشغول نخمین زدن تعدادی از لشکریهای تیروی زمینی روسیه بود که فقط روی کاغذ موجود بودند. همه این فعالیتها به قصد

مستورم ساختن درخواستهای بودجه ای و بنحوی اساسی مورد چالش قرار دادن اختیار تصمیم گیری وزیر دفاع، بخصوص در برابر کنگره بود (رانسوم ۱۹۷۰، ۴-۱۰۳؛ نگاه کنید همچنین به شولسکی و اشمیت ۱۹۹۵-۱۹۹۴)

به منظور تامین اطلاعات مستقیم جهت وزیر دفاع و ستاد مشترک (که برای آن رئیس DIA مشاور اصلی اطلاعات محسوب می شود)، تکلیف DIA مستلزم بهبود مدیریت و هماهنگی منابع اطلاعاتی وزارت دفاع بود. فزون بر این، سیاست‌گذاران بر این خیال بودند که آژانس بسیاری از وظائف واحدهای اطلاعاتی نیروهای مسلح را بعهده خواهد گرفت. این امر هرگز عملی نشد. DIA وزارت دفاع را در هیأت ملی اطلاعات خارجی نمایندگی می‌کند، ولی تک‌تک سازمانهای نظامی نیز ناظر به جلسات اعزام می‌دارند. بطور مشابهی، این آژانس سیستم وابسته‌های نظامی را اداره می‌کند که نمایندگان نظامی را در ماموریت‌های خارج ایالات متحده قرار می‌دهد، ولی خود افسران از میان نیروهای مسلح تعیین می‌شوند (هالت ۱۹۹۵).

اگرچه وظائف محوله به DIA ظاهراً آن را در موقعیتی برتر از نیروی زمینی، دریائی و نیروی هوائی قرار میدهد، DIA از منابع خودش اطلاعات اندکی اخذ می‌کند، در عوض متکی است به آژانسهای اطلاعاتی نیروهای مسلح جهت داده‌ها و اطلاعات خام - از اینروى واحدهای اطلاعاتی نیروها کماکان رو به شکوفائی دارد؛ نتیجه این که آنها و DIA اغلب اقدامات دوباره کاری می‌کنند.

اینها و سایر مشکلات، منتقدان را بر آن داشته است که ضرورت ادامه حیات DIA را مورد سؤال قرار دهند، ولی تا زمانیکه این آژانس از حمایت وزیر دفاع برخوردار است بعنوان یک رقیب سرسخت سایر آژانسهای اطلاعاتی باقی خواهد ماند.

### عملیات اطلاعاتی و وزارت امور خارجه

**دفتر تحقیقات و اطلاعات (INR)**<sup>۱</sup> نماینده وزارت امور خارجه در جامعه اطلاعاتی است. وظائف اطلاعاتی وزارت طبیعتاً ناشی از مسئولیتهای کلی امور خارجی اش می‌شود، و بیشتر آنچیزی است که وزارت بطور معمولی در تحلیل و تفسیر اطلاعات به عنوان کار اطلاعاتی محسوب می‌دارد. INR واحدی است که از طریق آن وزارت امور خارجه یافته‌های خودش را به کمیته‌های گوناگون بین‌سازمائی می‌دهد که در صدد هدایت عملیات اطلاعاتی (بجز فعالیتهای پنهانی) هستند، از جمله هیأت ملی اطلاعات خارجی - رئیس INR همچنین مشاور ارشد اطلاعاتی وزیر امور خارجه می‌باشد.

<sup>۱</sup> Bureau of Intelligen and Research

علاوه بر نمایندگی وزارت امور خارجه نزد جامعه اطلاعاتی، هدف اولیه INR بوجود آوردن و شناساندن «حساسیت دیپلماتیک نسبت به گزارشهای اطلاعاتی است؛ و گزارشات خودش» از جمله مورد توجه ترین گزارشات در حکومت است - برخی می گویند از مهمترین آنهاست» (جانسون ۱۹۹۹). ولی INR مستقلاً به گردآوری اطلاعات نمی پردازد مگر از طریق مخابرات تلگرافی معمولی و گزارش از پستهای خارج از کشور. در عوض، متکی به دریافت از سایر آژانس ها است، که محدود کارکنانش به گزارشات اطلاعاتی تکمیل شده متمایل میباشند و بنابراین در درون جامعه اطلاعاتی، وزارت امور خارجه بیشتر مصرف کننده است تا تولید کننده اطلاعات. آن حقیقت وقتی همراه با اندازه نسبتاً کوچک INR در نظر گرفته شود این تردید را بر می انگیزد که وزارت امور خارجه بطور نسبی در موقعیت نامساعدی در جامعه اطلاعاتی قرار دارد که بسیار رقابت آمیز است.<sup>(نفت)</sup>

### مسئولیتهای اطلاعاتی سایر وزارتخانه ها و سازمانها

وزارت خزانه داری، وزارت انرژی، و دفتر تحقیقات فدرال (FBI) بقیه اعضای رسماً تعیین شده جامعه اطلاعاتی هستند. هر کدام در عملیات اطلاعاتی نقش مهمی را ایفا می نمایند، اگر چه هیچ یک در وهله نخست نگران و ذیعلاً به جمع آوری اطلاعات خارجی نیست.

فعالیتهای اطلاعاتی خزانه داری تا حدودی از جمع آوری اطلاعات اقتصادی خارجی توسط وابسته هایش در خارج از کشور ناشی می گردد فعالیتهای خاصتر اطلاعاتی بخاطر مسئولیتهای وزارت است برای حفظ و حراست از (بموجب سرویس مخفی ایالات متحده) رئیس جمهور، نامزدهای ریاست جمهوری، و شخصیتهای خارجی؛ برای کنترل (از طریق دفتر الکل، تنباکو و سلاحهای آتشین و سرویس گمرکی ایالات متحده) توزیع الکل، تنباکو و سلاحهای گرم و سایر اقلامی که وارد تجارت بین المللی می شود و جلوگیری از توزیع غیرقانونی آنها و برای اطمینان از رعایت اجرای (از طریق سرویس درآمد خارجی) مقررات درآمد داخلی. اجرای این وظائف اغلب منجر به استفاده از کارکنان پوششی، خبردهندگان مزدبگیر و عملیات نظارت الکترونیک گردیده است.

وزارت انرژی دارای یک اداره اطلاعات مسئول جمع آوری آشکار اطلاعات در مورد سیاستهای انرژی و تحولات در خارج می باشد از آنجائیکه وزارت مسئول انجام تحقیقات، توسعه، و تولید سلاحهای هسته ای می باشد دارای قابلیتهای ضد اطلاعاتی درباره آن سلاحها می باشد. این وزارت همچنین همراه با سایر سازمانهای حکومتی در مورد نظارت و مراقبت بر

عدم گسترش سلاحهای هسته‌ای شرکت می‌نماید.

دفتر تحقیقات فدرال (یک آژانس مربوط به وزارت دادگستری) مسئول ضد اطلاعات در ایالات متحده است. اختیارات اف بی آی دقیقاً محدود به داخل است، بنابراین، این دفتر باید با سیا کار کند، که مسئولیت ضد اطلاعاتی در خارج را دارا می‌باشد. بهر حال، رابطه بین دو آژانس برای مدتهای دراز همراه با اختلاف بوده است (ریپ لینگ ۱۹۹۴)، که تا حدی بخاطر اختلاف دیدگاهها و مسئولیت‌هایشان شدت می‌یابد.

از نظر اف بی آی، ضد اطلاعات بمعنای دستگیری جاسوسان خارجی است. با آمریکانسانی که برای سازمانهای اطلاعاتی خارجی در ایالات متحده کار می‌کنند. این به اف بی آی اختیار می‌دهد چون مسئولیت کلی اش اجرای قانون است. ولی جاسوسان در داخل و خارج ایالات متحده در حال تردد می‌باشند. هنگامیکه آنها در کشور دیگری می‌باشند، مراقبت و نظارت بر آنها بعهدہ سیا می‌باشد.

موفیکه اف‌بی‌آی جاسوسان را دستگیر می‌کند، در فکر آنست که آنها را بزنداندازد یا، اگر مصونیت سیاسی دارند، آنها را از کشور خارج سازد. اما وقتیکه سیا جاسوسان را می‌گیرد، در فکر آنست چگونه آنها را تبدیل به جاسوس دو جانبه سازد، یعنی، از آنها استفاده کند تا جاسوسی کنند در خصوص حکومتی که برایش کار کرده اند، (هالت ۱۹۹۵، ۵۱)

باتوجه به این پیشینه، جای شگفتی نیست که اتهام متقابل بر سر قصور هفت ساله جهت کشف جاسوس دوجانبه بودن آلدریچ آمس، آب بیشتری به آسیاب دشمنی بوروکراتیک دبیرین سیا و اف بی آی ریخت. (برای شرح تفصیلی قضیه آمس، نگاه کنید به فصل ۵، بخصوص چکیده ۵-۱).

فراتر از خصومتش با سیا، صلاحیت اف بی آی درباره جاسوسی، خرابکاری، خیانت و سایر مسائل امنیتی داخلی برخی اوقات جنجال برانگیز بوده است. در ۱۹۸۱، برای مثال، اف بی آی آغاز به تحقیق و بازپرسی از مجموعه سازمانهایی نمود که معروف به کمیته همبستگی با مردم السالوادور (CISES) بودند، بعداً سازمان شهروندان برجسته، به اعتراض نسبت به سیاستهای ایالات متحده در السالوادور پرداخت. اگرچه اف بی آی مراقبت و نظارت خودش را مورد دفاع قرار داد، که برای چند سال ادامه یافت، با ابراز اینکه مشغول تحقیق در خصوص فعالیت کیفری بوده، اقدامات مذکور بطوری گسترده بعنوان کوششی جهت ارباب مخالفان سیاسی دولت ریگان تعبیر شد که ممکن است ناقض حقوق مدنیان باشد.

اگرچه رسماً عضوی از جامعه اطلاعاتی نیست، باید ذکر بعمل آید از اداره اجرای مقررات مربوط به مواد مخدر وزارت دادگستری (DEA)<sup>۱</sup>، که بعضی از فعالیتهای اطلاعاتی را

در رابطه با مسئولیت‌هایش بعنوان یک نیروی انتظامی انجام می‌دهد، با داشتن صلاحیت بر جنبه های داخلی و خارجی تولید و توزیع مواد مخدر. از اینرو اگرچه فعالیت‌هایش گاهی اوقات با سیا تداخل پیدا می‌کند، این دو سازمان خیلی شبیه اف‌بی‌آی و سیا، دیدگاه‌ها و نظارت کاملاً متفاوتی درباره نقش اداری شان دارند- «پلیس‌ها به خبر چین‌ها بصورت آدم‌های هرزه و مفت خور می‌نگرند»، جاسوسان به آنها بعنوان منابعی نگاه می‌کنند که باید حفظشان کرد. جاسوس‌ها از پیگیری‌ای که مستلزم مصالحه درباره منابع باشد دست برمی‌دارند در حالیکه، پلیس‌ها هرگز یا غالباً آن کار را نخواهند کرد. (هالت ۱۹۹۵). صرف‌نظر از اینها، نقش DEA در خارج از کشور در سالهای اخیر افزایش یافته است، تا حدودی بخاطر بیانیه دولت بوش مبنی بر «اعلام جنگ علیه مواد مخدر و تصاعد نگرانی مشابه ملت درباره توزیع مواد مخدر».

### سازمان اطلاعات مرکزی

قرار دادن سیا در بحث خودمان راجع به سازمانهای اطلاعات شاخه اجرایی در آخرین ردیف، تاکیدی است بر این حقیقت که شناخته شده ترین و بحث انگیز ترین سازمان اطلاعاتی تنها یکی از میان تعداد زیادی است. در واقع، هزینه سیا کمتر از یک پنجم مخارج جامعه اطلاعاتی می‌باشد. گفته می‌شد که بودجه اش (در ۱۹۹۴) حدود ۳ بلیون دلار (هالت ۱۹۹۵، ۴۷) و کارمندان (در اوائل سالهای ۱۹۹۰، منهای کارمندان قرار دادی و خبرچین‌های مزدور) بیست و دو هزار نفر بودند (کسلر ۱۹۹۲، بیست و هفت). بنابراین توجه به سیا کمتر ناشی از اندازه اش میشود تا از شهرتش برای «حقه‌های کثیف»، به عنوان عامل اقدام پنهانی حکومت ایالات متحده.

ایسن سازمان به موجب قانون ۱۹۴۷ امنیت ملی تاسیس شد، به عنوان سازمان تبعی شورای امنیت ملی، به سیا مسئولیتهائی واگذار گردید برای (۱) ارائه نظر مشورتی به شورای امنیت ملی در خصوص مسائل اطلاعاتی مربوط به امنیت ملی؛ (۲) ارائه توصیه به شورای امنیت ملی برای هماهنگ ساختن فعالیتهای اطلاعاتی وزارتخانه‌ها و سازمانهای گوناگون فدرال قوه مجریه؛ (۳) مرتبط کردن و ارزیابی اطلاعات و تامین انتشار آنها؛ و (۴) انجام دادن سرویس‌ها، مأموریت‌ها، و وظایف مربوط به اطلاعات امنیت ملی آنگونه که شورای امنیت ملی ممکن است دستور دهد. آن وظایف به خاطر اشتیاق در مورد کیفیت تحلیل اطلاعاتی که در دسترس سیاست‌گذاران باشد و نیز با توجه به علاقه نسبت به وجود یک سازمان اطلاعات مرکزی، رشد و نمو یافت، که انگیزه آن بخصوص ناشی از حمله ژاپن به پرل هاربر در ۱۹۴۱ بود. بهر حال خیلی قبل از آن، توجه و قدرت سیا معطوف بود به فعالیتهای پنهانی روانی، سیاسی، شبه

نظامی، و اقتصادی. تقبل ماموریت پنهانی بطور عمده ای بر فعالیتهای بعدی سازمان و موقعیت نسبی سیاسی اش در درون حکومت امور خارجی تاثیر گذاشت. ما به تفصیل فعالیتهای ماموریت‌های پنهانی سیا را در فصل ۵ بررسی کردیم. که چگونه اوضاع و احوال شدیداً خصمانه بین المللی در اواخر سالهای دهه ۱۹۴۰ و اوائل دهه ۱۹۵۰ موجب برانگیختن و تشدید اقدامات سازمان گردید و همانطور که رقابت جنگ سرد بالا می گرفت پیروزیها و شکستهای را بدنبال داشت. در اینجا ما کمتر دلوایس فعالیتهای پنهانی سیا بعنوان یک ابزار سیاست خارجی آمریکا هستیم بلکه توجه خود را به تاثیرشان بر خود سیا و نقش سازمان در جامعه اطلاعاتی و بیشتر در حکومت امور خارجی معطوف می‌داریم.

### مسئولیتهای اطلاعاتی سیا

اقدامات پنهانی، اطلاعات مخفیانه، و ضد اطلاعات مسئولیتهای مدیریت عملیات سیا می باشد، که به عنوان سرویسهای مخفیانه شهرت دارد. بخشی که تحلیل اطلاعات را به عهده دارد نیز معروف به مدیریت اطلاعات است. از این دو مدیریت، سرویسهای مخفیانه همیشه بسیار مهم بوده اند، معذک، اوائل سالهای دهه ۱۹۷۰ نقطه عطفی برای سازمان بود، چه تفرقه بر سر ویتنام، افشاگریهای عمومی درباره سوء استفاده سیا از قدرت، دگرگونی در توزیع قدرت بین المللی، تصورات سیاست خارجی را که براساس آن نفوذ سیا در داخل جامعه سیاست گذاری استوار بود، متزلزل ساخت. همچنین سئوالاتی جدی درباره قانونی بودن و وجاهت بسیاری از اقدامات سازمان و نقشش بعنوان سازمان «مرکزی» جامعه گسترش یافته اطلاعاتی را برانگیخت.

جانشینی سریع روسای اطلاعات (DCIs) - ریچارد هلمز، جیمز شلزینگر، ویلیام کلبی، جورج بوش، استانیفیلترنر، و ویلیام کیسی - آشوب درونی را برای بیرونیها آشکار ساخت. کلبی که این شغل را در دوران دولت نیکسون بهعهده گرفت و تا پایان دوران فورد خدمت کرد، اصرار بر اصلاح مدیریت بمنظور تقویت نقش سیا در سراسر جامعه اطلاعاتی داشت و اینکه اطلاعات بهتری جهت سیاستگذاران را فراهم آورد. انتصابش بهر حال بیموقع بود چون همزمان شد با افشاگریهای عمومی درباره جاسوسی کردن داخلی سیا - در مغایرت با ویژگی اطلاعاتی خارجی اش - از جمله عملیات علیه ناراضیان سیاسی داخلی از ۱۹۶۷ تا ۱۹۷۴ و یک برنامه بزرگ بازبینی نامه های پستی که تا حدودی با همکاری اف بی ای انجام یافت. عملیات مخفیانه همچنان بعنوان کار اصلی سیا ادامه داشت، آنگونه که اقدامات پنهانی اش علیه حکومت آینده در شیلی در اوائل سالهای ۱۹۷۰ مشخصه آن بود. از اینرو یک



گزارش بازجویانه توسط سنای ایالات متحده به پیشگامی کمیته چرچ مامور بازرسی در خصوص فعالیتها (و سوء استفاده های) سیا نتیجه گرفت که: «این فعالیتهای سرویس مخفی تنها اموری نیست که سازمان می تواند بخوبی انجام دهد بلکه بیانگر نیازهای سیاست خارجی آمریکا است که در زمانی خاص ضروری داشته است. ماهیت عملیات پنهانی، اولویتی که توسط سیاست گذاران ارشد به آنها داده شد، و جهت گیریها و زمینه فکری برخی از مدیران اطلاعات مرکزی... مأموریت مخفیانه را بصورت فعالیتی حائز اهمیت بسیار در داخل سازمان درآورد» (گزارش نهائی کمیته منتخب جهت مطالعه عملیات حکومتی باتوجه به فعالیتهای اطلاعاتی ۱۹۷۶)

دولت کارتر کوشید تا جامعه اطلاعاتی را شکل دوباره ای بدهد و دستورالعمل صریحی در مورد تمامی جنبه های فعالیتهای اطلاعاتی ایالات متحده، از جمله عملیات پنهانی فراهم آورد. کنگره نیز امکانات نظارتش را تقویت کرد. و منابع بودجه می رفت که دائماً کم شود- روندی که پیش از آن بحرکت افتاد، بخصوص در حوزه اطلاعات انسانی (HUMINT) که عبارت دیگر معروف به «جاسوسی» است. چون دولت کارتر تاکید بر ابزار فنی جمع آوری اطلاعات را برگزید. بایسی اینمان در ۱۹۸۲ در برابر کنگره گواهی داد که «تشکیلات اطلاعاتی ۴۰ درصد از کارکنانش را از ۱۹۶۴ تا نیمه های سالهای ۱۹۷۰ از دست داده است» گزارشات بعدی تعداد کارکنان در مدیریت عملیات سیا را طی مدت زمان دولت کارتر به تعداد سه هزار نفر مشخص کرد (ایگناتیوس ۱۹۹۵، ۲۳) (هنت). سیا اکنون با یک «بحران هویت» مواجه گردید، چون سازمان در خصوص خودش و مأموریتش نامطمئن بود (ترنز و یتبالت ۱۹۸۲).

در پی انتخاب ریگان، بسیاری از محدودیتهائی که در سالهای ۱۹۷۰ برقرار گردید، برداشته شد و جامعه اطلاعاتی، با سیا بعنوان طلایه دار آن، بهره مند از رستاخیزی شد نه فقط بعنوان یک خدمتگذار سیاست خارجی آمریکا بلکه همچنین برخی اوقات بعنوان جانشینی برای آن؛ از جمله در آمریکای مرکزی، آفریقای جنوبی غربی، جنوب شرق آسیا. بموجب یک برآورد (سیویورک تایمز ۱۱ ژوئن ۱۹۸۴، ص ۱)، عملیات پنهانی در زمان ریگان «افزایشی پنج برابر را از زمان آخرین سال دولت کارتر، در مورد ادامه پنجاه عملیات» تجربه کرد. تا نیمه های دهه ۱۹۸۰، کاهش های قبلی در بودجه و تعداد کارکنان اعاده گردید و احتمالاً از حد قبلی فزونی یافت (تایمان ۱۹۸۴). افزایش تعداد کارکنان در سرویسهای مخفی به رقم تقریبی هفت هزار نفر در دوران دولت ریگان رسید، «با استخدا مه های جدید که تدبیر مبارزه جهانی عملیات شبه نظامی را علیه اتحاد شوروی را بعهدده داشتند، سازمان دچار تورم گردید» (ایگناتیوس ۱۹۹۵، ۲۳).

در همین حال، «بازی اعداد» - استفاده هر چه بیشتر اتباع خارجی تا حد ممکن برای جاسوسی به نفع آمریکا - بصورت طریقی جهت توفیق در «شرکت» درآمد. مأموران خارجی ۷۰ تا ۸۰ درصد وقتشان را جهت استخدام و جلب «افراد طرف مقابل در سرویس مخفی کرم‌لین» صرف کردند، کوششی که بسیاری آن را بعنوان «صرف بیهوده وقت و تلاش» تلقی کردند (هوکلاند ۱۹۹۴، ۲۹) حتی در اواخر ۱۹۹۴، یک گزارش تحقیقاتی توسط *اخبار آمریکا* و *گزارشهای جهان* (۴ ژوئیه ۱۹۹۴) مشخص ساخت که «فشار از جانب مدیران DO (مدیریت عملیات) جهت استخدام مأموران جدید آن قدر زیاد است که بسیاری از افسران منطقه درباره ارزش مأمورانشان مبالغه می‌کنند، با ادعای اینکه گزارشهای وزارت امور خارجه متعلق به آنهاست، و اینکه در تلاش برای جلب موافقت مقامات حکومت‌های دوست، حتی مأموران غیر موجود را استخدام کرده‌اند.»

بهر حال در درون سرویس‌های عملیات مخفیانه، مرکز ضد اطلاعات (جائیکه آلد ریچ آمس کار کرد)، «جائی بود که کارمندان ناموفق را می‌شد فرستاد زیرا قادر به ایراد ضرری نیستند» بنابه توصیف جفری اچ. اسمیت، که دست به یک بازرسی داخلی برای رئیس سیا، آر، جیمز و وسلی تحت عنوان «آنچه نادرست انجام گرفت» زد. نظری غالب در سازمان راجع به ضد اطلاعات حالت «تحقیری داشت که در مرز بین اهانت» بود (نقل شد در آر. اسمیت ۱۹۹۴).

ریشه‌های این امر به ظن رئیس سابق ضد اطلاعات سیا جیمز جوسس انگلتن، که بر واحد ضد اطلاعات بمدت دو دهه تا استعفای اجباریش در ۱۹۷۴ ریاست داشت، برمی‌گردد، انگلتن که مطمئن شده بود «موشی» در سیا رخنه کرده است، در پیگیری بی محابا و بیرحمانه آنهائیکه مظنون به جاسوسی برای دیگران بودند، سایر مأموران را منزوی و در برخی موارد سابقه کاری آنها را نابود ساخت. «بدگمانی افسانه ای اش» و بازرسی بلا وقفه کارمندان ارزشمند سیا سبب ایجاد خصومت و روحیه دناکت.... ایده‌های مطرود و ابتکارات مسموم گردید (جفری اچ. اسمیت نقل شد در آر اسمیت ۱۹۹۴).

مشابتهای شگفتی بین میراث سیاسی انگلتن و اثرات مک کارتیسزم بر وزارت امور خارجه وجود دارد. «تعقیب و محاکمه مظنونان» را هر یک تجربه کردند که موجب فرسایش توانائیهایشان در انجام موثر وظایفشان شد و بنحوی شدید اعتبار آنان را در حکومت بزرگتر امور خارجی در کنگره، و در سیستم فرعی ریاست جمهوری صدمه زد. تحقیق بازرس کل سیا در مورد فرار آمس معین کرد که آمس در مورد پنجاه و پنج عملیات مخفیانه خیانت ورزیده است، تقریباً دو برابر تعدادی که ابتدا تصور می‌رفت. علاوه بر آن، بی‌کفایتی سازمان در کشف فرارش تردیدهایی جدی را برانگیخت نه فقط درباره توانائیش که درون سازمان را نظم بخشد بلکه

همچنین، پیرامون اثرات نامطلوب بازی اعداد که بتواند بنحوی قاطع و مبتکرانه با چالشهای بعد از جنگ سرد واکنش نشان دهد.

### سیا و مدیریت اطلاعات

از لحاظ نظری واژه «مرکزی» سیا را محور جامعه اطلاعاتی می‌نماید، که می‌کوشد تا مسئولیتش را برای هماهنگ ساختن جامعه اطلاعاتی اعمال کند. بهر حال اینجا نیز، مشابهت‌های موازی جالبی با تجربه وزارت امور خارجه به عنوان نخستین در میان برابرها در حکومت امور خارجی وجود دارد.

همانند وزارت امور خارجه، در مسائل بودجه ای، سیا خودش را در مقایسه بمثابه کوتوله ای در میان غولها می‌بیند. رئیس سیا، در مقام رئیس اطلاعات مرکزی، اقتدار مستقلی را بر فقط بر بودجه سیا اعمال می‌نماید. این امر رئیس اطلاعات مرکزی را در موقعیت نسبتاً نامطلوبی در مقابل سایر آژانسهای اطلاعاتی، قرار می‌دهد که وی باید بر فعالیتهای آنان نظارت داشته باشد، ریچارد هلمز رئیس اطلاعات مرکزی سابق، زمانی برآورد کرد که وزارت دفاع ۸۵ درصد هزینه های اطلاعاتی را کنترل می‌کرد (می ۱۹۹۲، ۶۶).

شبیه این وضع را، یک کمیته کنگره، خاطر نشان ساخت که رئیس اطلاعات مرکزی «کمتر از ۱۰ درصد از مجموع اقدامات اطلاعات تاکتیکی و ملی را» کنترل می‌نماید، و این که نفوذ رئیس اطلاعات مرکزی بر تخصیص بقیه ۹۰ درصد بودجه چیزی در حد «یک منتقد علاقمند» می‌باشد (نقل شده در بام فور ۱۹۸۳).

دومین، مکانیسم هماهنگ کردن در اختیار رئیس اطلاعات مرکزی ناشی از مسئولیتش جهت تهیه گزارشهای اطلاعاتی برای تمامی حکومت امور خارجی میباشد. همانطور که قبلاً خاطر نشان شد، DCI بر دو واحد ریاست می‌کند که سایر سازمانهای اطلاعاتی را به هم گرد می‌آورند، هیات ملی اطلاعات خارجی (NFIB) و شورای اطلاعات ملی (NIE)<sup>۱</sup>. از جمله وظائفشان تهیه برآوردهای اطلاعاتی ملی (NIEs) است، که در انجام درخواستهای خاص سیاستگذاران عالی رتبه تهیه می‌گردد. این گزارشها، که توسط رئیس اطلاعات مرکزی امضاء می‌شود، گمان بر این است که بهترین دآوری های جامعه اطلاعاتی در خصوص موضوعات مربوطه باشند، و نوعاً تعداد زیادی گزارش هر سال تهیه می‌گردد. بهر حال ارزش آنها مورد تردید است. چنانکه سناتوری آنها را چنین توصیف کرد «بیش از حد محتاطانه، ملاحظه کارانه و باتوجه به اجماع کلی» می‌باشد (بورن ۱۹۹۲)، ژنرال نورمن شوارتسکف خصوصیت برآوردهای

<sup>۱</sup> National Intelligence Estimates

اطلاعاتی را چون «ملفمه ای بدردنخور» خواند. دیگران هم توافق نظر داشتند.

علیرغم بیلیونها دلاری که برای جمع‌آوری و تحلیل اطلاعات استراتژیک مصرف می‌گردد، بسیاری از استفاده‌کنندگان نتیجه‌اش را فاقد ارزش می‌یابند. «ما هرگز محصولات سیا را استفاده نکرده ایم». یک سفیر سابق و دستیار وزیر امور خارجه به یاد می‌آورد «آنها بیربط بودند» ارزیابی استفاده‌کنندگان اطلاعاتی که توسط کمیته منتخب سنا درباره اطلاعات انجام گرفت آشکار ساخت که در خصوص ارزش کار جامعه اطلاعاتی تحقیری گسرنده وجود دارد. (جانسون ۱۹۹۳ - ۱۹۹۲، ۶۵)

توانائی قابل تردید سیا جهت تهیه اطلاعات مفید در گذشته پرسشهایی را درباره آینده آن برانگیخت. آیا سازمان می‌تواند خودش را جمع و جور کند در مواجهه با نظم (بی نظمی) بعد از جنگ سرد؟ همانطور که بطور مفصلتر در فصل ۱۳ مشاهده خواهیم کرد، سازمانهای بوروکراتیک نوعاً نسبت به تغییر مقاومت دارند، و سیا نیز استثنائی نیست. همانند سرویس خارجی، آن نیز یک خرده فرهنگ متمایزی بوجود آورده که در مقابل نیروهای بیرونی که خواهان نقش قاطع تر، عام تر اطلاعاتی می‌باشند مقاومت می‌ورزد.

افسران اطلاعاتی اغلب داده‌های جمع‌آوری شده توسط شیوه‌های حساس یک سازمان را انحصاری ساخته و انتشار و پخش آن را برای بقیه اعضای جامعه محدود می‌سازند. این رویه و عملکرد با تفسیر مضیق دستورالعملهای امنیتی راجع به «حیاز به دانستن» نوجیه می‌گردد. ولی سبب باطنی اینست که فرهنگ بوروکراتیک که سیستم اطلاعاتی آمریکا بر آن استوار است تضمین نمی‌کند که... آنچه جمع‌آوری می‌شود منوط به تحلیل جدی، عینی و عام باشد. (گودمن ۱۹۸۵ - ۱۹۸۴ و ۱۷۳؛ همچنین نگاه کنید به کودوین ۱۹۹۲)

جنبه دیگر فرهنگ سیا که آن را شبیه هر بوروکراسی دیگری می‌نماید تمایلش به ایجاد یک چهارچوب فکری خاص در دوران جنگ سرد درباره تحولات اتحاد شوروی بود که بعداً ثابت شد که اصولاً نادرست بوده برآوردهای مربوط به مخارج نظامی شوروی ثابت شد که غلط است. برآوردهای مربوط رشد اقتصادی ثابت گردید که نادرست است و برآوردهای مربوط به امکان بقای آن نیز غلط از کار درآمد. ولی تمامی آنها از دید فرهنگ بوروکراتیکی که به اتحاد شوروی از منشور جنگ سرد می‌نگریست قابل قبول بود که تاکید بر سیمای چالش‌گرانه و متجاوزگرانه آن داشت.

سناتور دانیل پاتریک مونیپهان که برای سالها عضو کمیته اطلاعات سنا بود، شواهد مشابه زیادی دید که سیا ارزیابیهایش از اتحاد شوروی را بر آن پایه بنا نهاده بود ولی به نتیجه گیریهای بسیار متفاوتی رسید. با استفاده از مسیرهای متعدد طی مدتی دراز، وی بجالش پیش‌بینی‌های ناشی از ارزیابیهای نادرست سیا (که اینک ثابت گردید) از قدرت و امکان حیات اتحاد شوروی پرداخت (مونیپهان ۱۹۹۲)، ولی فریاد وی بگوش شنوائی نرسید. بهر حال، زمانی

که صحت آن تایید گردید، موبینهان مدافع سرسخت (ولی هنوز یکه و تنها) بازسازی کامل جامعه اطلاعاتی گردید. نکته اصلی توصیه‌هایش شامل دادن وظائف تحلیل سیا به وزارت امور خارجه، امکانات عملیات مخفیانه شبه نظامی به وزارت دفاع، و وظائف ضد اطلاعاتی به افبی‌ای بود با انجام آن، خود سیا می‌توانست منحل گردد.

پیشنهادهای موبینهان مظهر و نمونه نظرات کسانی است که می‌خواستند سیا همراه با جنگ سرد بخاک سپرده شود، ولی اصلاح نه دفن، موضوع روز قرار گرفت. کنگره که ناراضی از فقدان اطلاعات صحیح درباره انفجار داخلی اتحاد شوروی و همچنین درباره اطلاعات ضعیف قبل از جنگ خلیج فارس بود، دست به کوششی دیگر برای تجدید سازمان جامعه اطلاعاتی در دوران دولت بوش زد بمنظور آنکه از اشتباهات مداوم آن را نجات بخشد. کنون اصلی پیشنهادش معطوف به تمرکزگرایی بود نه اضمحلال (نگاه کنید به بورن ۱۹۹۲).

لایحه‌ای که در ۱۹۹۲ ارائه گردید خواستار انجام بیشتر سازمانهای اطلاعاتی کشوری و نظامی بود و تمرکز قدرت بیشتر در اختیار یک فرد، مانند رئیس اطلاعات مرکزی، «تا ایجاد هماهنگی نموده و برای تمامی جامعه اطلاعاتی اولویتها را تعیین نماید» (بورن ۱۹۹۲). از اینرو لایحه یادآور کوششهای روسای جمهور قبلی بمنظور نظارتشان بر جامعه اطلاعاتی بوسیله تقویت قدرت رئیس اطلاعات مرکزی بود، که مشاور اصلی رئیس جمهور در امور اطلاعاتی خارجی است.

رئیس جمهور نیکسون، برای مثال، نخست رئیس اطلاعات مرکزی را مسئول تهیه توصیه‌ها برای بودجه یکپارچه اطلاعات خارجی ساخت. رئیس جمهور فورد بعداً کوشید تا نقش DCIs در تخصیص منابع اطلاعاتی ملی (ولی تاکتیکی) را تقویت کند. کارتر حتی گامی پیش‌تر رفت و به DIC اختیار کامل و انحصاری نسبت به تأیید بودجه برنامه اطلاعات ملی تقدیم شده به رئیس جمهور را داد. برای نیل به این هدف، تعداد کارکنان جامعه اطلاعاتی، که رئیس اطلاعات مرکزی را کمک می‌نمایند (آنطور که در نمایه ۱۱،۳ مشخص شده است)، بنحوی قابل ملاحظه افزایش پیدا کرد.

تعجب آور نبود که سایر سازمانهای اطلاعاتی اشتیاق کمتری نسبت به کوششهای رئیس اطلاعات مرکزی کارتر برای توسعه و گسترش نقشش در سراسر جامعه را داشتند. آنها در پایان کار پیروز شدند، هنگامی که همراهان دولت ریگان با رغبت و شوق بسیار نسبت به ارتش، توانستند از اختیارات رئیس اطلاعات مرکزی بکاهند بنحوی که استقلال تاریخی وزارت دفاع محفوظ بماند.

یک دستور اجرایی دولت ریگان «به رئیس اطلاعات مرکزی بیشتر نقش یک هماهنگ

کننده را می‌دهد، تسامح مدیر امور جامعه را» و ویلیام کیسی، رئیس اطلاعات مرکزی ریگان، شیوه‌ای بیشتر آکادمیک را اتخاذ کرد، رهیافت «هیأت مدیره» را نسبت به هیأت ملی اطلاعات خارجی گرفت که اعضایش مسئول جمع‌آوری و پرداخت اطلاعات بودند (فلانگان ۱۹۸۵).

ابتکارات کنگره برای اصلاحات اطلاعاتی با رئیس جمهور شدن کلینتون به بایگانی سپرده شد، ولی کنگره کماکان ناراضی از هم ساختار و هم حاصل کار جامعه اطلاعاتی است. از این‌روی، همانطور که ما در فصل ۵ متذکر شدیم، کنگره بر رئیس جمهور کلینتون بی‌رغبت فشار وارد ساخت تا بررسی دو حزبی از جامعه اطلاعاتی را بعمل آورد، با این نوبت که دامنه وسیعی از مسائل مربوط به ساختار و اهداف سازمانها و عملیات اطلاعاتی ایالات متحده مورد رسیدگی و توجه قرار گیرد. کنگره در همین حال، بنام کارآئی و عینیت بیشتر خواستار تمرکز گردید که جلوه‌گر همان روندی است که در تشکیلات دفاعی موثر شد، زیرا کنگره مرتباً کوشیده تا نهادهای «مرکزی» مهمتر از همه وزیر دفاع و ستاد مشترک و رئیسش را، در مقابل نیروهای مسلح تقویت نماید (شولسکی و انشمیت ۱۹۹۵ - ۱۹۹۴). البته نه هر کسی موافق با درستی این رهیافت است.

### گردآوری و پرداخت اطلاعاتی

منتقدان غالباً استدلال می‌کنند که تمرکز وظایف گردآوری اطلاعات، تحلیل، و هماهنگی آن تحت اختیار رئیس سیا اثری زیانبار بر پرداخت نهائی اطلاعاتی دارد.

این انسجام و همبستگی، کل جامعه اطلاعاتی را در معرض فشارهای سیاسی و فرهنگی قرار داده و این تمایل را در تمامی عوامل تقویت می‌کند که با وضع و حالت هر دوره ای خود را همساز کنند «با ورزش باد حرکت کنند». این سبب بوجود آمدن نوعی «فکر گروهی» گردیده است در جائیکه فشارها جهت توافق کلی بر شیوه‌های فکری فردی غلبه می‌یابد - چیزی شبیه آنچه در اتاق هیأت ژوری روی میدهد (الس واث و آدلمان ۱۹۷۹، ۱۵۸).

ناتوانی سیا در پیش‌بینی سقوط شاه ایران در ۱۹۷۹ ممکن است مربوط به تمرکز وظایف اطلاعاتی بوده باشد. آنطور که تحقیق کمیته اطلاعاتی مجلس نمایندگان خاطر نشان ساخت، سیا خودش را محصور در میان منافع متنازع یافت: «از یک سو، سیا از لحاظ تاریخی خودش را حامی شاه می‌دید. از سوی دیگر موظف بود که تحلیل اطلاعاتی درست و دقیقی از وضعیت سیاسی ایران تهیه نماید». ادغام جمع‌آوری اطلاعات و تحلیل آن نزد رئیس اطلاعات مرکزی توانائی سازمان در تشخیص و تمیز برآورد نسبت به احتمال بقای شاه را با توجه به اعتمادی که بوی داشت محدود می‌ساخت، چه رئیس سیا، در عین حال رئیس سازمانی بود که اطلاعات را گردآوری می‌کرد و هم مشاور اصلی رئیس جمهور بود در تعیین اینکه اطلاعات چه

معنایی می دهد.

شکست اطلاعاتی در مورد ایران از این جهت مشابهت هائی با فاجعه ۱۹۶۱ خلیج خوکها داشت، موقعیکه سیا نخست اطلاعات را جمع آوری کرد و سپس به برنامه ریزی طرح اقدام بر مبنای اطلاعات خودش مبادرت ورزید. نهایتاً تعهدش نسبت به برنامه منجر به آن گردید که اطلاعاتی را که می توانست گزینه نظامی را مردود شمارد، بحساب نیاورد.

ایران و کوبا فقط دو نمونه از دهها شکست اطلاعاتی هستند که توسط کنگره یا رسانه‌ها طی چند دهه گذشته مورد تحقیق قرار گرفته است. شاید چنین شکست‌هایی اجتناب ناپذیر باشند (بتس ۱۹۷۸)، ولی توضیح اینکه چرا اینها روی داد کماکان مهم خواهند بود.

ماجرای ایران و کوبا نشان می‌دهد که ناتوانی تشکیلات اطلاعاتی جهت تامین اطلاعات عینی، بموقع و درست سبب شکست سیاسی می‌گردد. فزون بر آن، فرهنگ بوروکراتیک بلاشک مؤثر در کاستی‌های اطلاعاتی است که برخی از انواع تحلیل‌ها را بیشتر از دیگران طرفداری (و پاداش) می‌دهد (گودمن ۱۹۸۵ - ۱۹۸۴). بهر حال این نیز درست است که سیاست‌گذاران ممکن است نسبت به اطلاعات عینی و بیطرفانه کم توجهی نشان دهند یا بنحوی درصدد منعطف کردن آن به جهت مقاصدشان باشند. در زمان جنگ ویتنام، برای مثال، رئیس سیا ریچارد هلمز فقط سیزده روز قبل از تجاوز نظامی آمریکا به کامبوج برآوردی را دریافت داشت که تهاجم سبب باز دارندگی ویتنام شمالی از ادامه دخالتش در جنگ نخواهد شد، ولی او تصمیم گرفت که آن را به اطلاع کاخ سفید نرساند. درست بر عکس این، استعفای دو تن از تحلیلگران ارشد سیا طی دوره نخست رئیس جمهوری ریگان به خاطر فشارهایی بود که آنها ادعا کردند، ویلیام کیسی بر آنها وارد می‌ساخت تا ارزیابیهایشان در مورد آمریکای مرکزی را مجدداً بنحوی بنویسند که بیشتر منطبق با سیاست موجود ایالات متحده باشد. این نمونه‌ها اشاره دارد به آنچه که رهبر اکثریت سنا رابرت برد بعنوان "بهره برداری تکان دهنده از سیا برای مقاصد سیاسی" توصیف کرد.

نقش کیسی در دولت ریگان بخصوص جنجال برانگیز بود نه فقط به خاطر اینکه او قویاً طرفدار گزینه پنهانکاری بود، بلکه وی نخستین رئیس اطلاعات مرکزی بود که از مقامی در سطح وزیر بهره‌مند بود. این بدان معنی است که وظائفش در عین حال وی را هم در موقعیت حمایت از سیاست دولت قرار می‌داد و هم در مقام تهیه ارزیابی‌هایی بود که بر اساس آن سیاست باید استوار می‌گردید. همانطور که در مورد افتضاح خلیج خوکها اتفاق افتاد، مسئولیتهای دوگانه مؤثر در شکست ابتکار حرکت بسوی ایران بود.

جان تاوور، رئیس کمیسیون که ماجرای ایران - کنتر را رسیدگی کرد، نتیجه گرفت

که این امر چیزی بیشتر از "انحراف" بود. سایرین، منجمله آلن.آی. گودمن<sup>۱</sup>، که مقامات بالایی را در سیاست داشته، ارزیابی ویرا قبول ندارند. "در شکست مفتضحانه اخیر" وی در ۱۹۸۷ نوشت، "سیاست‌بانه‌ای کرد که منحصر به سیاست و شخصیت‌های درگیر نبود... ولی نقضهای اصلی در سیستم پشتیبانی و حمایت اطلاعاتی کشور نسبت به سیاست خارجی را نشان داد"، از جمله آن نواقص "مشکلات دیرین ناشی از مداخله سیاست در جمع‌آوری و تحلیل اطلاعات می‌باشند" (گودمن ۱۹۸۷).

رابرت ام. گیتس، معاون بیل کیسی رئیس سیا در زمان ماجرای ایران - کنترا (و بعداً معاون مشاور امنیت ملی در دولت بوش)، به رابطه بین تحلیل اطلاعاتی و سیاست، کوتاه زمانی بعد از افشای ماجرای ایران - کنترا، پرداخت. او نوشت که سیاست‌گذاران همیشه دوست دارند که اطلاعات، موید چیزی باشد که آنها قصد انجامش را دارند، و اغلب می‌کوشند تا بر تحلیل‌ها نفوذ بگذارند تا نتایج مورد دلخواهشان را تقویت نمایند. آنها سئوالات دقیقاً مورد نظر را به میان می‌کشند، گاهی اطلاعات را نگاه می‌دارند، موضوع را گسترده یا محدود کرده و در موارد نادر حتی درصدد ارباب بر می‌آیند. وی افزود فشارها می‌تواند بسیار عظیم باشند ولی الزامی وجود ندارد که کارشناسان سیا در تحریف گزارشها در جهت حمایت سیاسی حساس باشند نسبت به آنها. گیتس (۱۹۸۸-۱۹۸۷)، معذک روشن است که مرز بین اطلاعات و طرفداری اغلب باریک است. مثلاً کمیسیون تاور، دریافت که اعضای ستاد شورای امنیت ملی فعالانه با مقامات سیا در تدارک برآورد ویژه اطلاعات ملی ماه مه ۱۹۸۵ درباره ایران، مشارکت داشتند که ممکن است "نظرات افراطی شان... بر داوری اطلاعاتی" مندرج در برآورد تاثیر گذاشته باشد. کمیسیون افزود "این خیلی مهم است که مرز بین اطلاعات و حمایت و طرفداری از یک سیاست خاص محفوظ بماند، اگر قرار است که سازمان اطلاعاتی انسجامش را حفظ کند و وظیفه اش را بخوبی انجام دهد" "در این مثال، سیا آنقدر خودش را به خط مشی سیاسی نزدیک ساخت که موجبات نگرانی را ایجاد نمود."

اغلب گفته می‌شد که بیل کیسی تحلیل‌های اطلاعاتی را یا تحریف می‌کرد یا آن را جامه‌ای می‌پوشید به قامت خدمت به دستور کار سیاست خارجی ریگان (همانطور هم خدمت به خودش). شگفت اینکه، گیتس هم نیز، طی جریان استماعات سنا در ۱۹۹۱ برای تایید شغلش که منجر به انتصابش بعنوان رئیس سیا در دولت بوش گردید متهم به تخلف بود. سئوالات بی شماری درباره نقشش در ماجرای ایران - کنترا مطرح شد، که درباره آن وی اقرار

<sup>1</sup> Allan E. Goodman



به جهل کرد. اتهامات زینتباری نیز وارد شد که گیتس اطلاعات را در سالهای ۱۹۸۰ تحریف یا پنهان داشت که در خدمت دیدگاههای خصمانه و ضد شوروی کیسی باشد: یک رئیس قسمت سابق سیا در اداره تحلیل شوروی، او را متهم ساخت که "نقش گیتس... این بود که اخلاق و روند اطلاعاتی را مخدوش سازد،" "او فیلتر کیسی بود... واسطه و دلال برنامه‌های کیسی بود." گیتس که تجربه‌اش در مدیریت اطلاعات - جانب "روشن" کار سازمان، نه در سرویسهای مخفیانه بود - این انتقاد را پذیرفت که او درباره حوادث در اتحاد شوروی قضاوتهای نادرستی کرده است. وی همچنین به حمله متقابل نسبت به منتقدینش پرداخت که ارتش تحلیلگران سیا را بعنوان افراد "تنگ نظر، از خود راضی، و متکبر،" توصیف کردند که دارای "تفکرات بی پایه و از خود راضیانه و برداشتهای سنوال برانگیز" بودند. گیتس در پایان، تأییدش را بدست آورد، ولی مختصر اطلاعاتی که به مردم آمریکا داده شد حاکی از نزاع تلخ داخلی در سازمانی بود که زمانی چنین تصور میشد که از جمله نهادهای نخبه سیاست خارجی کشور می‌باشد. او اقدام ناچیزی در جهت ایجاد اعتماد راجع به قابلیتش برای مواجهه با دستور کار نوآورانه و قاطعی که بعد از جنگ سرد در حال ظهور بود بعمل آورد.<sup>۱</sup>

### مدیریت و نظارت اقدامات پنهانی

در تمامی تحقیقات متعدد راجع به عملیات اطلاعاتی، یک حلقه ارتباطی این است که چگونه اعمال کنترل بر عملیات پنهانی نمود. در سطح سیستم فرعی ریاست جمهوری این مسئولیت بعهد شورای امنیت ملی است.

از طریق کمیته‌های اختصاصی اش - "کمیته ۲۰۸"، "کمیته ۴۰" یا صرفاً کمیته هماهنگی ویژه یا کمیته رؤسا - دستگاه شورای امنیت ملی نهایتاً مسئول تأیید اقدامات پنهانی و نظارت بر رعایت مقررات قانونی جاری (مانند ممنوعیت علیه قتل رهبران سیاسی خارجی) می‌باشد.

از سائهای ۱۹۷۰، کنگره مصمم بوده است که مسئولیتهای دقیق تری را برای انجام و نظارت عملیات پنهانی مشخص سازد. اصلاحیه هافس - رایان<sup>۲</sup> به قانون کمک خارجی ۱۹۷۴ (که با قانون نظارت اطلاعاتی<sup>۳</sup> ۱۹۸۰ فسخ گردید) رئیس جمهور را مکلف ساخت که برای کنگره گواهی کند (یعنی، "دریافت") که اقدام پنهانی مصوبه مجریه "مهم برای منافع ملی ایالات متحده است." قانون مقرر می‌دارد که رئیس اطلاعات مرکزی باید کنگره را در "موقع مناسب"

<sup>۱</sup> Hughes - Ryan Amendment

<sup>۲</sup> 1980 Intelligence Oversight Act

از نظر ریاست جمهوری مطلع سازد. در عمل، این الزام بمعنی مطلع ساختن کمیته‌های اطلاعات مجلس نمایندگان و سنا و کمیته‌های نیروهای مسلح، انتضابات، و امور و روابط خارجی می باشد. از لحاظ نظری این امر بمعنای آن است که در هر موردی تقریباً از چهل و پنج تا دویست عضو کنگره و کارکنان ستادشان می توانند از اقدامات پنهانی که در آستانه وقوع است آگاهی یابند. قانون ۱۹۸۰ نظارت اطلاعاتی تعداد کمیته‌ها را به دو تا کاهش داد. باوری عمومی که کنگره نمی‌تواند رازی را نگاه دارد موید عزم به کاستن از تعداد کمیته‌ها بود.

هر چند روند مطلع ساختن کنگره نباید بیش از اجرای اقدام پنهانی تکمیل گردد، بهر حال، (مدت بیست و چهار ساعت مورد تفاهم است)، مفهوم انکار قابل قبول<sup>۱</sup> این الزام را موجب شد. انکار قابل قبول دلالت بر این دارد که رئیس جمهور از اقدام پنهانی جاری یا آتی مطلع نیست به نحوی که مصون از شرمندگی احتمالی یک عملیات "پریهاو" باشد. وزیر امور خارجه کیسینجر در برابر کنگره گواهی داد که از ۱۹۷۲ تا ۱۹۷۴ رئیس جمهور نیکسون شخصاً و مستقیماً تمامی عملیات پنهانی را تصویب کرد، و اینکه او باور داشت "با آگاهی تقریباً محقق" که همین امر نیز در گذشته صادق بوده است (کمیته منتخب مجلس نمایندگان درباره اطلاعات، نقل شده در گزارش نهائی کمیته منتخب برای مطالعه عملیات حکومتی با توجه به فعالیتهای اطلاعاتی ۱۹۷۶، ۲).

بهر حال، گواهی دیگری در برابر کنگره دلالت داشت که "یکی از ابزار حفظ رئیس جمهور از شرمندگی این است که به وی درباره برخی عملیات پنهانی، حداقل بصورت رسمی... چیزی نگویند مفهوم، انکار قابل قبول، تقریباً در معنی عادی اش تفسیر شد، و حکومت اجازه یافت که برخی چیزها را که از رئیس جمهور درباره آن نظری خواسته بود، انجام دهد،" (گزارش نهائی کمیته منتخب برای مطالعه عملیات حکومتی با توجه به فعالیتهای اطلاعاتی ۱۹۷۶، ۱).

انکار قابل قبول بار دیگر در ماجرای ایران - کنترا چهره نشان داد، زیرا طی جلسات استماع در برابر کنگره روشن شد که برخی از کسانی که در آن ماجرا دخالت داشتند، مشخصاً مشاور امنیت ملی جان پویند کستر، اقداماتی را بنام رئیس جمهور و بدون آگاهی صریح وی متعهد شد. "اگر چه اطمینان داشت که رئیس جمهور استفاده از منافع ناشی از فروش اسلحه به ایران را برای کنترا بعنوان "وسیله اجرائی" سیاستش تصویب می‌کند، پویند کستر، تصمیم بسیار زیرکانه‌ای گرفت که چیزی از رئیس جمهور نپرسد به نحوی که او بتواند (خودش را) از

<sup>۱</sup> Plausible Denial

عواقب تصمیم مصون نگاهدارد و امکانات اتکار آینده فراهم باشد،" (ترورتون<sup>۱</sup> ۱۹۹۰، نقل گواهی در برابر کنگره).

شواهد موجود شیوه‌های دیگری را نشان می‌دهد که بموجب آن مقامات منتخب ملت در مدیریت سطح بالای عملیات پنهانی، سهل‌انگاری کرده‌اند. تحقیق گسترده سنا در نیمه سالهای ۱۹۷۰ درباره جامعه اطلاعاتی، برای مثال، معلوم داشت که تأییدهای گفتاری با تلفن در عوض مباحثات گسترده رو در رو جهت تأیید و تصویب پیشنهادات مورد استفاده قرار گرفته است. هنگامیکه جلسات رسمی و مباحثات گسترده تشکیل می‌یافت، ابتدا آنها به ابداعات جدید می‌پرداختند بجای اینکه به بررسی و مذاقه کامل پروژه‌های در دست اجرا بپردازند. طی سال ۱۹۷۵، برای مثال، کمیته ۴۰، نه بار جلسه داشت که درباره آنگولا به بحث پردازد (مقایسه شود با یک جلسه شورای امنیت ملی راجع به این موضوع)، و یک گروه کاری بین سازمانی درباره آنگولا بیست و چهار بار بین اوت ۱۹۷۵ و ۱۰ ژانویه ۱۹۷۶ جلسه داشت (گزارش نهائی کمیته منتخب برای مطالعه عملیات حکومتی با توجه به فعالیتهای اطلاعاتی ۱۹۷۶، ۵۵. I).

و این گرایش علیرغم تحقیق شدید سنا و گزارش نهائی تند و انتقاد آمیز درباره فقدان کنترل معنی دار در خصوص اقدامات اطلاعاتی (و سوء استفاده‌ها) ادامه یافت. آنطور که یکی از تحلیلگران در اظهار نظر راجع به دولت کارتر خاطر نشان ساخت، "تمایلی ظاهراً در داخل سیا است که تنها معدودی از مقولات اقدام پنهانی وسیع را به رئیس جمهور گزارش دهند و درباره به اصطلاح سایر اقدامات جاری و معمولی، در درون سازمان اتخاذ تصمیم گردد. گرچه این عملیات معمولی ظاهراً منبعث از موافقت‌های پیشین ریاست جمهوری می‌باشند، اما این امر به سازمانها امکان می‌دهد که کاخ سفید و کنگره را دور بزنند" (جانسون ۱۹۸۴، ۱۴۸). رویهم رفته، تعداد عملیات پنهانی خاص که مشروط به دقت و نظارت بین سازمانی در سطح بالا هستند ظاهراً بسیار کم بوده‌اند (همچنین نگاه کنید به جانسون ۱۹۸۹، ترورتون ۱۹۸۷).

دامنه موافقت ریاست جمهوری که اقدامات پنهانی را برای کنگره تأیید می‌کند، آنطور که لازمه قانون نظارت اطلاعاتی ۱۹۸۰ می‌باشد، می‌تواند تأثیری مهم در کنترلشان داشته باشد. بخصوص اینکه آیا موافقت با عبارت مضیق یا گسترده در نظر گرفته شود، مساله ای حائز اهمیت هم برای کنگره و هم برای شاخه اجرائیه است. استنفیلد ترنر رئیس اطلاعات مرکزی در زمان دولت کارتر، چنین توضیح می‌دهد:

تحت موافقتی وسیع، یک عملیات می‌تواند به نحوی قابل ملاحظه افزایش یابد، با

<sup>1</sup> Trevorton

یک موافقت مفید و مضیق، سیا باید تزد رئیس جمهور بود و موافقت تجدید نظر شده ای برای هر گونه تغییری در قلمرو عملیات اخذ نماید. کنگره از حکم‌های گسترده نگران است، چه آنها به آسانی می‌توانند مورد سوء استفاده قرار گیرند. سیا هم نگران حکم‌های مضیق است، آنها می‌توانند تبدیل به مزاحمت شوند. آنچه حاصل آمده تقاضای کاری است که هر گاه فعالیت بموجب موافقتی به مرحله اجرا در آید که وسیعتر از توضیح اصلی گذشته به کنگره باشد، سیا کمیته را مطلع خواهد ساخت. (ترنر ۱۹۸۵، همچنین نگاه کنید به حالت ۱۹۹۵).

بهر حال حتی در این رابطه نیز جایی برای تفسیر و امکان سوء استفاده هست. موضوع مین گذاری بنادر نیکاراگوا در ۱۹۸۴ را بنگریم.

در ۳۱ ژانویه ۱۹۸۴، رئیس اطلاعات مرکزی ویلیام کیسی با کمیته اطلاعات مجلس نمایندگان جلسه داشت و مین‌گذاری را ذکر کرد، اگرچه جلسه در وهله نخست و عمدتاً درباره اجازه دادن اعتبار برای پروژه کلی‌کنتر بود. کمیته مجلس نمایندگان ظاهراً اطلاعاتش را با همکاری در سنا در میان نمی‌گذارد....

کیسی نخست با کمیته کامل اطلاعاتی سنا در ۸ مارس دیدار کرد، به مدتی بیش از یک ساعت، ولی این جلسه نیز عمدتاً درباره اجازه استفاده از پول بحث می‌کرد، که بر سر آن کمیته اطلاعات در کشمکش صلاحیتی با کمیته تخصیصها بود. تنها یک جمله که مربوط به مین‌گذاری بود، و آنها، مانند بقیه توضیحات، توسط مین‌کردنهای غیر قابل درک کیسی ایراد شد. بسیاری در کمیته چیزی از مین‌گذاری نفهمیدند تا یک ماه بعدتر، و در آن موقع تقریباً بطور تصادفی. (ترورتن ۱۹۹۳، ۸۳)

از لحاظ فنی کیسی به نص قانون گردن نهاد با اشاره اش به آنچه بعداً بصورت عملیاتی پنهانی و از نظر سیاسی انفجار امیز در آمد، ولی این ماجرا حتی اعضای جمهور یخواه کنگره، مانند سناتور باری گلدواتر را نیز به خشم آورد (نگاه کنید همچنین به فصل ۱۲)، که از خواسته دولت برای بازگرداندن اقدامات پنهانی به خدمت بیشتر و قاطعتر سیاست خارجی کشور حمایت کرده بود. این بخاطر رفتار کیسی بود که بنظر می‌رسید خود این فکر که اقدامات پنهانی باید مشروط به اداره دموکراتیک توسط مقامات منتخب ملت باشد را به بازی گرفته بود، هر چند برخی اوقات مشکل باشد.

افشاگرهای ایران - کنتر/ ناراحتی کنگره درباره مسئولیتهای نظارتی‌اش در خصوص اقدامات پنهانی را تقویت نمود. اینکه کنگره اصرار داشت که تمامی حکم‌های ریاست جمهوری مبنی بر تصویب اقدامات پنهانی و تمامی تغییرات مهم در آنها بصورت کتبی در آید، و تأکید کرد که کنگره از چنین عملیاتی در ظرف مهلت زمانی معین مطلع شود، از اینرو راههای فرار که دولت ریگان جهت ادامه ابتکار ایران و حمایت از کنتر از آنها استفاده کرده بود و غافل نگاهداشتن کنگره را مسدود نمود. فقط با بستن راههای فرار کنگره توانست "نظراتی را در

تصمیم نهائی داشته باشد بجای اینکه از یک عمل انجام شده بعداً مطلع گردد<sup>۱</sup> (هالت<sup>۱</sup> ۱۹۹۵). ولی دولت بوش این مسیر را منحرف ساخت و اینکه چگونه به بهترین نحو عملیات مخفیانه را کنترل نمود کماکان موضوعی متنازع فیه و مشکل آفرین باقی ماند.

یک تنش ذاتی بین اصل حکومت کردن دموکراتیک، که متکی به دسترسی به اطلاعات است به نحوی که شهروندان بتوانند از روی آگاهی اتخاذ تصمیم نمایند، و رازداری که لازمه گردآوری اطلاعات و عملیات اطلاعاتی پنهانی است، وجود دارد. واضح است که سیاست گذاران باید متقاضی بهترین اطلاعات موجود درباره وضع حال و آینده، قابلیت ها و مقاصد و نیت قدرتهای خارجی باشند. اگر قرار است آنها امنیت و رفاه ملی را حفظ کنند، آنچنانکه تکالیف قانونیشان آنان را ملزم میسازد. بهر حال در زمان جنگ سرد، غالباً این پنهانکاری به معنی چیدن از دامن حقوق سیاسی و مدنی شهروندان بود، و در واقع تأکید بر رازداری با مسئولیت دموکراتیک شهروندان کشور مغایر بود. منتقدان در آن زمان این سؤال را مطرح کردند که آیا سیاست گذاری پشت درهای بسته حاکی از کنترل دموکراتیک بر سیاست گذاری خارجی بود. این سؤال کماکان باقی است: آیا یک جامعه دموکراتیک می تواند بمدتی طولانی خودش را از مسئولیت رفتار مقامات حکومتش مبرا نماید، بدون اینکه حتی متحمل ریسک نادیده گرفتن این پرسش گردد که چه کسی در خدمت چه کسی است، برای چه منظوری، و در نیل به چه آرمانهایی؟ این سؤال متوجه بطن معمای بنیادی و ماندگار دموکراسی می باشد.

### سازمانهای اقتصادی: کارگزاران اقتصاد سیاسی

وزارتخانه های امور خارجه و دفاع، وزارتخانه های مهم قوه مجریه متصدی سیاست خارجی و امنیت ملی می باشند. بهر حال در جهانی که پیچیده و از لحاظ اقتصادی دارای وابستگی متقابل است، صلاحیت هایشان، بخصوص صلاحیت اولی بر خورد و تداخل پیدا می کند با سایر وزارتخانه ها که مسئولیتهای سیاسی شان به حوزه بین المللی نیز جاری می گردد و بالعکس. نگاهی مختصر به چهار وزارتخانه ای که اساساً نگرش و جهت گیری داخلی داشته و همچنین در ارتباط با امور اقتصادی خارجی می باشند شواهدی مضاعف را درباره پیچیدگیهای حکومت امور خارجی و نقشش در وضع و اجرای سیاست خارجی آمریکا آشکار می سازد.

## وزارت خزانه داری

دلوپسی برای موقعیت دلار ایالات متحده در نظام پولی بین‌المللی به وزارت خزانه داری علاقه‌ای وافر نسبت به امور بین‌المللی می‌دهد. مسئولیت‌هایش شامل سیاست مالیاتی، تعرفه‌ها، موازنه تجاری پرداختها، تعدیلات نرخ ارز، و بدهی عمومی است. از این‌روی خزانه داری وزارت خانه اصلی است که در آن توصیه‌های سیاسی محاسباتی و مالی بین‌المللی و داخلی تنظیم می‌شود. استفن دی. کوهن (۱۹۹۴) ارتقاء و صعود مقام وزارت خزانه داری به موقعیت قدرت در حوزه سیاست‌گذاری اقتصادی بین‌المللی را بعنوان "سیمای برجسته سازمانی سیاست اقتصادی بین‌المللی ایالات متحده از زمان پایان جنگ جهانی دوم" توصیف می‌نماید. وی این عروج خزانه‌داری به قدرت را منتسب به سه عامل رقابت آمیز می‌داند: "افول نسبی بین‌المللی توان اقتصادی ایالات متحده، آنطور که در وضع رو به خرابی موازنه پرداختهای ایالات متحده و ضعف مکرر دلار مشهود بود، تاثیر رو به ازدیاد بخش خارجی بر مدیریت سیاست اقتصادی داخلی، و تزايد علاقه حکومت به تحصیل دامنه وسیعی از هدفهای سیاسی اقتصادی".

اهمیت وزارت خزانه‌داری، اغلب وزیر خزانه‌داری را که بعنوان مأمور اصلی مالی ایالات متحده خدمت می‌کند، وارد حلقه نزدیکترین مشاوران ریاست جمهوری کرده است، جائیکه وی قادر به نفوذ گذاشتن بر سیاست‌گذاری داخلی و بهمان نسبت خارجی بوده است. فهرست منتفذان با الکساندر هامیلتون آغاز خواهد شد، نخستین وزیر خزانه داری کشور. در نیم قرن گذشته این فهرست از جمله شامل جورج ام همفری، داگلاس دیلون، جان کونالی، ویلیام سیمون، مایکل بلومنتال، جی، ویلیام میلر، جیمز ابیکر، نیکلاس اف برادی، ولوید بنستن می‌شود.

اهمیت وزارت خزانه داری به طرق گوناگونی تجلی می‌یابد. وزیر مثلاً اغلب بعنوان عضو اصلی شورای امنیت ملی پیشنهاد شده، جائیکه وی به تناوب شرکت می‌نماید. وی همچنین یک عضو شورای اقتصادی ملی دولت کلمنتون است و ریاست دستگاههای هماهنگ کننده، سیاست اقتصادی کاخ سفید در دولتهای گذشته را برعهده داشت. نقشهای مهم دیگرش شامل وظائف وزیر است بعنوان عضو حاکم ایالات متحده در شورای نظام صندوق بین‌المللی پول، بانک جهانی، بانکهای توسعه بین آمریکائی، آسیائی و آفریقائی. این مشاغل به وزیر خزانه داری و وزارت خانه اعتباری عمده در تصمیمات اغلب مورد اختلاف مربوط به مشارکت ایالات متحده، سطح کمک به نهادهای وام دهنده چند جانبه، و در مسائل پیچیده مربوط به حفظ و فعالیت سیستم پولی بین‌المللی می‌دهد.

اداره دستیار وزیر در امور بین‌المللی، واحد اصلی در داخل خزانه‌داری است که

مسئولیتهای بین المللی وزارت را بعهدہ دارد. در ایام دولت کلینتون آن اداره در مقایسه با دوران ریاست جمهوری ریگان و بوش بطور فعالی درگیر شکل دادن به سیاست تجاری بود. این واحد همچنین به واحدهای فرعی مسئول امور پولی، کشورهای در حال رشد، سیاست تجاری و سرمایه گذاری، و امور شبه جزیره العرب تقسیم گردیده. از طریق این واحدها اداره مذکور وزیر خزانه داری و معاون وزیر در امور بین المللی را در تنظیم و اجرای برنامه ها و سیاستهای مالی، پولی، بازرگانی، انرژی و تجاری کمک می نماید. اداره مذکور نیز حامی نقش وزیر بعنوان رئیس مشترک کمیسیون مشترک عربستان سعودی - ایالات متحده در خصوص همکاری اقتصادی، کمیته مشترک ایالات متحده - اسرائیل برای تجارت و سرمایه گذاری، کمیته اقتصادی مشترک ایالات متحده - چین، و رئیس شورای مشورتی ملی درباره سیاستهای پولی و مالی بین المللی می باشد.

سایر واحدها در درون وزارت خزانه داری شامل دفتر الکل، تنباکو، و سلاحهای گرم، سرویس گمرکات ایالات متحده، و سرویس مخفی ایالات متحده است. که هر یک فعالیتهای محدود اطلاعاتی مربوط به امور خارجی را همانطور که قبلاً یادآوری شد دارند.

### وزارت بازرگانی

وزارت بازرگانی بویژه با مسائل سیاست اقتصادی خارجی سروکار دارد که مربوط به حمایت و افزایش بازرگانی آمریکا در خارج می گردد. بهر حال نه مانند وزیر خزانه داری، وزیر و وزارت بازرگانی بصورت یک کل از لحاظ تاریخی از بازیگران اصلی در سیاست گذاری اقتصادی خارجی نبوده اند. در عوض، همانطور که در فصل ۱۰ اشاره گردید، نماینده تجاری ایالات متحده نقش برجسته ای را در تدوین و تعیین سیاست تجاری ایفا می کند. بهر حال از ۱۹۸۰، که مسئولیتهای مربوط به تجارت حکومت تجدید سازمان شد، وزارت بازرگانی سازمان اصلی با مسئولیتهای اجرایی در حوزه تجاری (باستثنای تجارت مواد کشاورزی) بوده است.

مسئولیتهای خاص تجاری وزارت بازرگانی شامل اداره عوارض جبرانی و مقررات ضد ارزان فروشی کاذب<sup>۱</sup>، نمایندگی بازرگانی خارجی و توسعه صادرات، تحلیل سیاست تجاری، رعایت موافقتنامه های تجاری از سوی طرفهای خارجی می باشد. این وظائف توسط اداره تجارت بین المللی بریاست معاون وزیر برای امور بین المللی انجام می یابد، که مسئولیتش شامل مسائل اداره واردات، برنامه و سیاست بین المللی، و توسعه تجاری است. معاون دوم دیگری مسئولیتهای مربوط به اداره صادرات، از جمله صدور مجوز صادرات تکنولوژیهای

<sup>۱</sup> Antidumping

پیشرفته و مسائل عدم گسترش سلاحهای هسته‌ای را متصدی است.

همانطور که به تفصیل در فصل ۷ دیدیم و مجدداً در اوائل این فصل اشاره کردیم، دولت کلینتون بیش از هر یک از اسلاف خودش مصمم بود که سیاست اقتصادی داخلی و بین‌المللی را در مسیر واحدی وارد سازد. وزیر بازرگانی کلینتون، دونالد اچ. براون، رئیس سابق کمیته دموکراتیک ملی، بخصوص یک مدافع پرشور - و موفق - استفاده از بازرگانی جهت توسعه نفوذ آمریکا در سراسر جهان بود، بخصوص در میان "بازارهای بزرگ در حال ظهور" که بیشترشان در آسیا هستند (استریم لا ۱۹۹۵-۱۹۹۴). حمایت ریاست‌جمهور برای توفیق استراتژی فزون‌خواهانه بازرگانی لازم است، که تعیین وزارت بازرگانی از زمان ۱۹۸۰، نه وزارت امور خارجه، به عنوان مسئول نمایندگی بازرگانی ایالات متحده در خارج آنرا تسهیل کرد. ایالات متحده و سرویس بازرگانی خارجی درصدد تقویت قابلیت رقابت داد و ستد آمریکا در خارج از طریق شبکه‌ای تقریباً از چهار دو جین از ادارات ناحیه‌ای در ایالات متحده و پستهای واقع در بیش از شصت کشور در سراسر جهان می‌باشد. این امر موجب می‌شود آنهایی که در پی تشویق شرکتهای آمریکائی هستند که در خارج بفروشند و آنهایی که با خریداران بالقوه محصولات آمریکائی معامله می‌کنند را در یک سازمان گرد آورد.

اگرچه دولت کلینتون نقش وزارت بازرگانی را در اجرای سیاست تجاری تقویت کرد، از لحاظ تاریخی این وزارت یک بازیگر ضعیف در توسعه سیاست اقتصادی خارجی بوده است. این تا حدودی منعکس‌کننده ناسازگاری و مخالفت نسبت به پیوندهای نزدیک بین بخش تولید کنندگان و بوروکراتهای حکومت است. از اینرو، همانطور که وزیر سابق بازرگانی مالکم بالدريج (۱۹۸۳) متذکر شد "تجارت تنها عملکرد مهم کابینه است که سیاستش در یک وزارتخانه اتخاذ می‌شود (نماینده تجاری ایالات متحده) و در وزارتخانه دیگر بمورد اجرا در می‌آید (وزارت بازرگانی)".<sup>۱</sup> ماحصل اینکه، "سیاست تجاری باید با دلالی میان سایر وزارتخانه‌ها انجام گیرد بجای اینکه مورد حمایت باشد." دولت ریگان در پی اصلاح این ناهمگونی با ایجاد وزارتخانه جدید صنعت و تجارت بین‌المللی بود (نام مختصر برای وزارتخانه پیشنهادی، DITI<sup>۱</sup>، مشابهت چشمگیری داشت با وزارت صنعت و تجارت بین‌المللی ژاپن، MITI<sup>۲</sup>، که تصور میرفت سازمان جدید برطبق آن قالب‌ریزی شده است)، ولی این پیشنهاد نتوانست حمایت کنگره را در دوره نخستین دولت ریگان کسب کند، و در دوره دوم چیزی جز سخنان خوشحال‌کننده رد و بدل نشد. در عوض، کنگره بر آن شد که نقش نماینده تجاری ایالات متحده را در

<sup>۱</sup> Department of International Trade and Industry

<sup>۲</sup> Ministry of International Trade and Industry



توسعه سیاست تجاری تقویت کند. از اینرو، حتی یک وزارت بازرگانی فعال‌گرا بیشتر یک اجرا کننده باقی خواهد ماند تا طراح راهبردهای جدید در سیاست تجاری ایالات متحده.

### وزارت کشاورزی

در ۱۹۹۴ ایالات متحده ۴۵ میلیارد دلار محصولات کشاورزی تولید داخلی را صادر کرد، که وی را یکی از بزرگترین تولید کنندگان بازار جهانی نمود. صادرات محصولاتی خاص، مانند غلات و سویا، نیز سهم اساسی را در مجموع صادرات جهان تشکیل می‌دهد. اطمینان از دسترسی مستمر به بازارهای خارج از کشور هدف با اولویت، مذاکره کنندگان آمریکایی در زمان دور اروگوئه مذاکرات تجاری گات بود. همانطور که در فصل ۷ دیدیم، تا حدودی بخاطر حساسیت بازار صادرات در رفاه کشاورزان آمریکایی، ضرورتاً، وزارت کشاورزی سهم عمده‌ای در اداره سیاست اقتصادی خارجی دارد.

منافع خاص وزارتخانه‌ای شامل افزایش فروش اقلام کشاورزی به خارج است از جمله فروش یا توزیع اقلام مازادی که بر اساس قانون عمومی ۴۸۰ و برنامه غذا برای صلح در اختیار حکومت می‌باشد، تخصیص سهمیه وارداتی برای برخی اقلام کشاورزی، و شرکت در مذاکرات بین‌المللی مربوط به تجارت جهانی تولیدات کشاورزی.

سرویس کشاورزی خارجی (FAS)<sup>۱</sup>، که تحت نظر معاون وزیر در امور بین‌المللی و برنامه‌های مواد تولیدی می‌باشد، بخش اصلی وزارتخانه است که به امور بین‌المللی می‌پردازد. هدف اولیه‌اش ترویج فروش اقلام کشاورزی آمریکا به کشورهای خارجی است. جهت نیل به این مقصود، بخش مذکور شامل وابسته‌ها و رایزنی‌های کشاورزی در بیش از هفتاد و پنج سفارتخانه آمریکا در خارج می‌باشد و یک گروه همطرازی از متخصصان تجارت بین‌المللی را در واشنگتن دارد. سرویس کشاورزی خارجی مسئول تنظیم، اداره، و هماهنگ ساختن سیاستها و برنامه‌ها وزارت کشاورزی است تا آنجائی که ارتباط با سازمانها و کنوانسیونها چندجانبه پیدا می‌کنند، مانند سازمان تجارت جهانی (WTO) و سازمان خواربار و کشاورزی (FAO) سازمان ملل متحد، و برای تامین حمایت جهت نمایندگان کشاورزی ایالات متحده طی مذاکرات بین‌المللی. وابستگان خارجی‌اش نیز بصورت یک سیستم جهانی اطلاعاتی و گزارش‌دهنده کشاورزی در خصوص عرضه، تقاضا، و شرایط داد و ستد بازرگانی مربوط به محصولات کشاورزی عمل می‌نمایند.

سرویس کشاورزی خارجی همچنین (در همکاری با آژانس عمران بین‌المللی) مدیریت

<sup>۱</sup> Foreign Agricultural Service

وظائف کشاورزی بموجب قانون عمومی ۴۸۰، برنامه غذا برای صلح را به عهده دارد که بمنظور تامین نیازهای فوری در کشورهای دنیای جنوب و بهبود اقتصادهای آنها در دراز مدت طرح گردید (در حالیکه امکانات بازار برای صادر کنندگان آمریکائی را نیز تقویت می‌کند). قانون عمومی ۴۸۰ از جمله شامل تامین اعتبار دراز مدت فروش به دلار آمریکا می‌باشد، که بدینوسیله حکومت اقلام مازادی را که جهت حمایت کشاورزان آمریکائی خریده است توزیع می‌کند. اعانات انساندوستانه به حکومت‌های خارجی، آژانسهای امداد داوطلبانه، و نهادهای بین‌المللی، مانند برنامه خوراک جهانی ملل متحد از آن جمله می‌باشند.

## وزارت کار

جمع آوری اطلاعات، ارائه مشورت، اداره برنامه‌های منتخب، و شرکت در مذاکرات بین المللی (بویژه در سازمان بین المللی کار {ILO}، سازمان تجارت جهانی، و سازمان توسعه و همکاری اقتصادی) - از جمله وظائف امور بین المللی وزارت کار می‌باشند. البته با دیدگاهی معطوف به اهمیت آنها برای مزدبگیران آمریکائی تا نسبت به جوامع کشاورزی، تجاری، یا مالی. وظائف مذکور، توسط دفتر امور بین المللی کار بریاست نایب معاون وزیر برای امور بین المللی انجام می‌گیرد. صلاحیت وزارت خانه در میان سایر چیزها از لحاظ تاریخی، توجه خاص به کارگران مهاجر و ارزیابی اثرات موافقتنامه‌های تجاری، مانند نفتا، بر کارگران آمریکائی بوده است. این وزارت همچنین با وزارت امور خارجه در تدابیر مربوط به وابسته‌های کار برای ماموریت در خارج و با آژانس عمران بین المللی در خصوص اجرای فعالیتهای کمک فنی به کشورهای خارج همکاری داشته است. علاوه بر آن مسئولیت انجام برنامه‌های کمک به تعدیل تجاری برای کارگران را بموجب قانون تجارت ۱۹۷۴ به‌عهده دارد که در خصوص آنانی که بواسطه رقابت تجاری خارجی شدیداً زیان دیده اند جبران خسارت می‌نماید.

## ساختارهای اداری و سیاست‌گذاری

سازمانهای اجرایی که حکومت امور خارجی را تشکیل می‌دهند آنقدر متعدد و چندین چهره هستند که هیچ توصیف مختصری نمی‌تواند بطور کافی خواه وسعت منافعشان یا عمق دخالتشان در مسائل سیاست خارجی را معین سازد. بهرحال، بعنوان شیوه‌ی توضیح منابع حکومتی سیاست آمریکا، توصیفی که در اینجا داده شد ویژگی متمایز سیاست‌گذاری خارجی آمریکا - تصمیم‌گیری توسط و در درون مجموعه‌ای ناپیوسته از ساختارهای سازمانی زیاده از حد بزرگ و پیچیده را نشان می‌دهد. اعمال نظارت بر آنها و چگونگی مواجهه با عواقب رفتارشان از ملاحظات مهم ریاست جمهوری بدلائل سیاسی، حقوقی و سایر علل می‌باشد.

معذک هنوز، رؤسای جمهور متکی به سازمانها و آژانسهای تشکیل دهنده حکومت امور خارجی می باشند، که بدون آن غیر ممکن است بتوانند برنامه های سیاست خارجی شان را انجام دهند.

سازمانهای تشکیل دهنده دومین دایره متحدالمرکز سیاست گذاری نیز اغلب دستور کارهای خودشان را دارند، همانطور که ما در این فصل دیدیم. و آنها دارای این توانائی هستند که اولویتهای ریاست جمهوری را از مسیر خود منحرف سازند، ایده ای که اول فصل ۱۳ به تفصیل آن را بررسی خواهیم کرد، بخشی از آن ناشی از منابع سیاسی نسبی هر کدام می گردد. در دوران جنگ سرد اینها وزارت دفاع را در موقعیت ممتاز قرار دادند، نه تنها بخاطر اندازه اش بلکه خیلی مهمتر بخاطر شاخکهای حساسش که به عمق اقتصاد، جامعه، و سیاست آمریکا می رسید. وزارت امور خارجه، از سوی دیگر، از فقدان هویت در درون جامعه سیاسی آمریکا و یک حوزه داخلی مرتبط که حامی نقش امور خارجی اش باشد رنج می برد. گرچه از لحاظ حقوقی برجسته و ممتاز است ولی از لحاظ سیاسی چنان نیست. این وزارت نمایندگی حوزه وسیع و پراکنده ای را دارد - "مردم آمریکا" - در حالیکه سایر وزارتخانه ها (دفاع، بازرگانی، خزانه داری، کار و کشاورزی) از گروههای داخلی مشخصی کسب حمایت می نمایند. جای شگفتی اندکی است که "نخستین در میان برابرها" اغلب خودش را وصله ناجوری می بیند، وقتی که مسائل حساسی، فراتر از دیپلماسی سنتی، گزینه هایی را شکل می دهد که رؤسای جمهور و مشاورانشان دست به انتخاب می زنند.

سیا در این تصویر جایگاه درستی ندارد، چون از حمایت داخلی مشخصی بهره مند نمی باشد ولی بوضوح نقش سیاست خارجی حساسی را در مسیر تاریخی خودش ایفا کرده است، در این مورد فوریت رقابت جنگ سرد بروشنی نقش برجسته اش را در حکومت امور خارجی توضیح می دهد. کم اهمیت شدن آن نقش، همانطور که ملاحظه شد، اینک نیز سئوالات مهمی را درباره تداوم مفید بودنش مطرح می سازد.

کنگره غالباً بخش اساسی و آشنای سیاسی کاری های پیچیده بین سازمانی است که در آن سازمانهای حکومت اغلب درگیر می باشند و ظرفیت تاثیر گذاشتن بر نفوذ نسبی سیاسی شان را در درون قوه اجرائی دارد. مشارکت مصلحتی بین برخی بوروکراسیها و متحدان کنگره ای بیانگر فی المثل "درز کردنهای"<sup>۱</sup> عملکردهای سیاسی بوروکراتیک به مطبوعات است. آنها بصورت مکانیسهائی برای راهنمایی دیگران در داخل سیستم سیاسی مانند کنگره، بکار می رود، تا از تغییرات احتمالی در سیاستها یا برنامه هایی که ممکن است مورد حمله یا دفاع قرار دهند آگاهی یابند. بهر حال وقتی موضوع مربوط به سیاست خارجی باشد در کشمکش سیاسی بین

<sup>۱</sup> Leaks

کنگره و رئیس جمهور، رئیس جمهور بطور کلی در موقعیت فرماندهی است. بررسی و کشف اینکه چرا چنین است موضوع بحث فصل بعدی است.

## حواشی

۱. (یک) از لحاظ فنی، AID واحد فرعی آژانس همکاری توسعه بین المللی است (IDCA)، واحد هماهنگ کننده حکومت برای روابط اقتصادی ایالات متحده با کشورهای در حال رشد است- شرکت سرمایه‌گذاری خصوصی ماوراء دریاها (OPIC) جزء مرکبه دیگری از IDCA می باشد. این واحد در تلاش برای ارتقاء توسعه اقتصادی در دنیای جنوب با تشویق سرمایه‌گذاری خصوصی ایالات متحده و کمک به شرکتهای ایالات متحده علاقمند به سرمایه‌گذاری در آنجا، می باشد.

دو) اختیار حقوقی که سفیر فعالیتهای سایر سازمانهای وابسته به مأموریتهای مقیم ایالات متحده را نظارت نمایند بعنوان یک "جعل مودپاته"<sup>۱</sup> توصیف گردیده است (پرینگل<sup>۲</sup> ۱۹۷۸-۱۹۷۷). حتی در داخل وزارت امور خارجه قدرت سفیران کاهش یافته است چون ارتباطات مخابراتی مدرن و سهولت مسافرت، توانائی واشنگتن برای اداره دامنه گسترده ای از جزئیات امور خارجی را افزایش داده است. همانطور که یک مأمور سرویس خارجی به نحو کنایه آمیزی درباره استعفای از پست خود در سفارت مسکو در ۱۹۸۰ اظهار نظر کرد، "ما نیازی به سفیر در مسکو نداریم... زیرا او کاری ندارد که انجام دهد" (نقل شده در روبین ۱۹۸۵). از سوی دیگر، هم قانون و هم دستورات اجرائی "به سفیران (که به وزیر امور خارجه گزارش می کنند) نسبت به کارمندان حکومت آمریکا در خارج اختیار می دهد. اگر وزیر امور خارجه نسبت به یک فعالیت اطلاعاتی خاص مخالفت نماید، فقط رئیس جمهور می تواند نظر وی را رد کند. تا به حال وزیران امور خارجه مخالفت کرده‌اند و کاری کردند که مخالفت قبول شود" (هالت ۱۹۹۵).

سه) کارگران متخصص زن در سیاست شباهتی را علیه سازمانشان در اوائل سالهای ۱۹۹۰ مطرح کردند. چهار) قانون ۱۹۸۰ سرویس خارجی مشخص می کند که انتصابات سفیران "قاعدتا" از میان مأموران کاربری خواهد بود، ولی قانون تأثیر عملی محدودی دارد. از سالهای ۱۹۶۰ تعداد انتصابات سیاسی (غیر کاربری) به میانگین قریب ۳۰ درصد رسیده است. کارتر نسبت بهریک از رؤسای جمهور تعداد کمتری داشت (میانگین ۲۴ درصد در مدت ریاستش)، و کندی و ریگان بیشترین را (میانگین ۳۳ درصد). تا نیمه دوره کلینتون این نسبت در رقم ۳۱ درصد قرار داشت (داده‌ها توسط ستاد انتصابات ریاست جمهوری، وزارت امور خارجه ایالات متحده، تأمین گردید).

پنج) چندین عامل بههم نزدیک شد تا انگیزه نهضت اصلاح دفاعی باشد، که کنگره طلایه دار آن بود. یک موضوع اصلی کیفیت توصیه ای بود که روسای ستاد مشترک جهت رهبران کشوری تهیه می کردند (که هارولد براون زمانی آن را "بدتر از نبود آن" توصیف کرد)، و، مهمتر از آن، کفایت و کارائی اصلاح دفاعی جهت فرماندهی سرویسهای نظامی قدرتمند و جداگانه. ژنرال دیوید سی. جونز، رئیس ستاد مشترک از ۱۹۷۸ تا ۱۹۸۳، بصورت عامل موثری برای نهضت اصلاح درآمد موقعیکه، در آخرین گواهی اش در برابر کنگره، ابراز داشت که "تعادل

<sup>۱</sup> Polite Fiction

<sup>۲</sup> Pringle

بنیادی نفوذ در داخل تشکیلات دفاعی خیلی زیاد بسوی سرویسهای منفرد متمایل شده است، و نتیجه گرفت که "نتایج بنیادی دفاعی را نمی توان با تنها دلار حل کرد." یکسال بعدتر، ژنرال ادوارد سی. مایر، رئیس ستاد نیروی زمینی، لحن مشابهی را بکار برد: "اگر ما تلاش می کردیم که دشمنی را متقاعد سازیم که ما قادریم به جنگ با سیستمی مانند این برویم، او خواهد خندید." رابرت دبلیو. کومر، معاون وزیر دفاع برای خط مشی در دولت کارتر، پیش بینی کرد که "سیستمی که انقدر در ایام صلح ناکافی است در ایام بحران یا جنگ بدتر از این انجام وظیفه خواهد کرد." تحقیقی در سال ۱۹۸۵ توسط ستاد کمیته نیروهای مسلح سنه آن پیش گوئی را تایید کرد وقتی که به سرزنش هماهنگی ضعیف بین سرویسها پرداخت و برای شکست مأموریت نجات گروگانها در ایران و برای کوتاهی ها در تهاجم ۱۹۸۳ به گرانادا. این حوادث، بعلاوه انفجار کامیون در مقر تفنگداران دریائی در بیروت در ۱۹۸۳، نیروهای عمده در پشت سر عزم کنگره بودند که رهبری را در اصلاح دفاعی بدست گیرد.

شش) پنج فرماندهی متحد از لحاظ جغرافیائی جهت یافته وجود دارند، اتلانتیک، مرکزی، اروپائی، پاسیفیک، و جنوبی، و چهارتای دیگر که به لحاظ عملکرد سازمان یافته اند، فرماندهی فضائی، عملیات ویژه، استراتژیک، و حمل و نقل می باشند.

هفت) همسان و موازی با بحث پیشین خرده فرهنگ بوروکراتیک وزارت امور خارجه، روبین (۱۹۸۵) خاطر نشان می سازد که "چون INR بعنوان یک دفتر تخصصی و پژوهشی خارج از حلقه سیاست گذاری فرماندهی نگریسته می شود، بسیاری از اعضای FSO مأموریت INR را زیانبار نسبت به سابقه کارشان محسوب می دارند."

هشت) کاستن از پشتیبانی اطلاعاتی بصورت مساله جنجال برانگیز عمومی درآمد هنگامیکه رئیس جمهور ریگان در ۱۹۸۴ اظهار داشت که "تقریباً نابودی قابلیت اطلاعاتی ما" تا حدودی موجب بمب گذاری اتومبیلی در سفارت ایالات متحده در بیروت در آن سال بود. وی بعداً به جیمی کارتر، که از وی بخاطر اظهار نظرش درخواست پوزش خواهی کرد، توضیح داد که او مقصودش آن نبود که بگوید "شما یا دولت شما مسئول تنزل توانائی جمع آوری اطلاعات بوده است" یا مسئول بمب گذاری بیروت. یک سخنگوی کاخ سفید بعداً گفت که ریگان درباره "روند یک دهه طولانی و اوضاع و احوال در کنگره" سخن گفته بود. سناتور مونیپهان برآشفته گردید، در پاسخ گفت آن نظر "تقریباً یک دهه کوشش مداوم دو حزب در کنگره را برای تجدید ساختار یک جامعه اطلاعاتی که بودجه اش در سراسر نیمه نخست دهه ۱۹۷۰ رو به سقوط داشت و در تیمه دوم شروع به افزایش سریع کرد، از میان می برد. من آماده ام که بگویم به آن خیانت ورزید" (همچنین نگاه کنید به پیکت (۱۹۸۵).

نه) زمانی که او رئیس شد. گیتس مبادرت به تحقیقی داخلی از "سیاسی شدن" مأموران اطلاعاتی کرد. که او آنرا بعنوان "تحریف عمدی تحلیل ها یا قضاوتها بمنظور خوش آمدن یک خط مرجح فکری بدون در نظر گرفتن شواهد توصیف کرد". این نیروی موظف به درجه ای "نگران کننده" از سیاسی شدن درون سازمان دست یافت ولی همچنین نتیجه گرفت که کمتر از آنچه بسیاری منتقدان اظهار داشتند این مساله فراگیر است.

ده) عوارض جبرانی، مالیاتهایی بر واردات هستند که مزیت ویژه ای را که واردات دارند بخاطر سوبسیدهای تامین شده توسط کشور صادر کننده تهاوت می نماید، منظور از این عوارض آن بود که واردات سوبسید داده شده در همان پایه از قیمت مانند سایر تولیدات داخلی و وارداتی قرار گیرد. دمپینگ یا ارزان فروشی به معنی فروش صادرات به بهائی کمتر از قیمتش در خود بازار داخلی صادر کننده می باشد. مقررات آنتی دمپینگ به منظور آن است که تفاوت بین بهای صادر کننده و ارزش بازار خارجی برداشته شود موقعیکه بهای فروش کمتر از ارزش حقیقی باشد.

### توصیه برای مطالعات بیشتر

- Bamford, James. *The Puzzle Palace*. New York: Penguin, 1983.
- Cohen, Stephen D. *The Making of United States International Economic Policy: Principles, Problems, and Proposals for Reform*, 4th ed. Westport, Conn.: Praeger, 1994.
- Feaver, Peter Douglas. *Guarding the Guardians: Civilian Control of Nuclear Weapons in the United States*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1992.
- Gates, Robert M. "The CIA and American Foreign Policy," *Foreign Affairs* 66 (Winter 1987 – 1988): 215-30.
- Hendrickson, David C. *Reforming Defense: The State of American Civil – Military Relations*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1988.
- Holt, Pat M. *Secret Intelligence and Public Policy: A Dilemma of Democracy*. Washington, D.C.: CQ Press, 1995.
- Ikenberry, G. John, David A. Lake, and Michael Mastanduno, eds. *The State and American Foreign Economic Policy*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1988.
- Johnson, Loch H. *America's Secret Power: the CIA in a Democratic Society*. New York: Oxford University Press, 1989.
- Kohn, Richard. "Out of Control: The Crisis in Civil – Military Relations," *The National Interest* 35 (Spring 1994): 3- 17.
- McGlen, Nancy E., and Meredith Reid Sarkees. *Women in Foreign Policy: The Insiders*. New York: Routledge, 1993.
- Melbourne, Roy M. *Conflict and Crisis: A Foreign Service Story*. Lanham, Md.: University Press of America, 1992.
- Rubin, Barry. *Secrets of State: The State Department and the Struggle over U.S. Foreign Policy*. New York: Oxford University Press, 1985.
- Yarmolinsky, Adam. *The Military Establishment: Its Impact on American Society*. New York: Harper & Row, 1971.



## فصل ۱۲

### نقش کنگره در سیاست گذاری خارجی

برای من سیاست خارجی دو حزبی بمعنای تلاشی متقابل است... تا در ورای مرز، سخن رسمی ما یگانه باشد بطوریکه امریکا با بیشترین اقتدار علیه آنهائیکه خواهان تفرقه و تسخیر ما و جهان آزاد هستند سخن گوید.

رئیس جمهور بیل کلینتون، ۱۹۹۴

موضع مطلوب آن است که بگذاریم رئیس جمهور اتخاذ تصمیم نماید. و اگر خوب بود، تحسینش نمائیم، و اگر نبود. وی را مورد انتقاد قرار دهیم.

رئیس کمیته امور خارجی مجلس نمایندگان لی هامپلتون، ۱۹۹۴

"رئیس جمهور پیشنهاد می کند، کنگره جرح و تعدیل می کند"، کلمه قصار ساده ای است که نقش کنگره را در سیاست گذاری خارجی طی سالها بیان می کرد. توصیف نماینده مجلس لی هامپلتون از "موضع مرجح" کنگره منعکس کننده آن دیدگاه است. از اینرو بسیاری تحلیلگران نقش کنگره را در درجه نخست نقشی منفی می بینند.

بهرحال، در دهه بعد از عقب نشینی از ویتنام، کنگره بطور فعالانه ای در صدد تعیین سیاستهای مختلف و رویه های سیاست گذاری برآمد، که در زیر نمودار است:

• در ۱۹۷۰ کنگره قطعنامه خلیج تونکن را فسخ کرد که به رئیس جمهور جانشون، آنطور که او آن را تفسیر می نمود، "چک سفید" برای ادامه جنگ اعلام نشده در آسیای جنوب شرقی می داد.

• در ۱۹۷۴ کنگره، وتوی رئیس جمهور نیکسون را رد کرد، تا قطعنامه اختیارات جنگ به قانون تبدیل شود، بدینقرار رئیس جمهور ملزم می گردید که قبل از اعزام سربازان به خارج با کنگره مشورت نماید.

• در ۱۹۷۴ کنگره فروش سلاح به ترکیه را در تلافی تهاجمش به قبرس علیرغم مخالفت های دولت فورد تحریم کرد.

• در ۱۹۷۴ کنگره از دادن اجازه به رئیس جمهور برای اعطای امتیاز دولت کامله الوداد به اتحاد شوروی، با مشروط کردن آن به مهاجرت یهودیان شوروی امتناع ورزید.

• در ۱۹۷۵ کنگره خواسته رئیس جمهور به تامین کمک نظامی اضطراری به حکومت



ویتنام جنوبی جهت پرهیز از سقوط حتمی‌اش در مواجهه با نیروهای کمونیست را رد کرد، و بدین وسیله خروج آمریکا از ویتنام را تضمین نمود.

• در ۱۹۷۶ کنگره تمدید هزینه‌های سیا بمنظور تقویت نیروهای ضد مارکسیست در حال نبرد در آنگولا را ممنوع ساخت.

• در ۱۹۷۸ سنا تحفظی را نسبت به معاهده بیطرفی کانال پاناما اتخاذ کرد که به ایالات متحده اجازه می‌داد در صورتیکه بهر دلیلی کانال بسته شود برای بازنگهداشتن آن متوسل به نیروی انتظامی شود.

• در ۱۹۸۰ کنگره قانونی را گذراند که حق خودش را جهت دریافت تذکار به قبلی از سوی شاخه اجرایی درباره فعالیتهای اطلاعاتی پنهانی در حال وقوع محفوظ می‌داشت.

• در ۱۹۸۲ کنگره وزارت دفاع و سیا را از اعطای اعتبار بمنظور سرنگون ساختن حکومت نیکاراگوا محروم ساخت.

• در ۱۹۸۳ با استناد به مقررات قطعنامه اختیارات جنگ زمانی را که قوای نظامی می‌توانستند در لبنان باقی بمانند محدود ساخت.

• در ۱۹۸۵ کنگره استقرار موشکهای زمین پایه ام ایکس در سیلوهای ثابت را از دوپست به پنجاه دستگاه کاهش داد.

• در ۱۹۸۶ کنگره وتوی رئیس جمهور را رد کرد تا تحریم اقتصادی در مورد آفریقای جنوبی را برقرار کند.

این مثالها حاکی از قدرت طلبی کنگره در واکنش به "ریاست جمهوری به اصطلاح سلطنتی" دوره ویتنام می‌باشد، و نیز منعکس کننده تلاش کنگره است که داشتن صدای قویتری را در سیاست‌گذاری خارجی برای خودش تضمین نماید با تدوین برخی شرایط بصورت قانون و به نحوی دیگر با گذاشتن مهر تایید قوه مقننه بر سیاست خارجی آمریکا، کنگره‌ای که زمانی مطیع بود، صدایش را در تعیین جهت امور خارجی کشور، اغلب به زبان رئیس جمهور رسا تر کرد. همانطور که معاون وزیر امور خارجه ویلیام دی. راجرز در ۱۹۷۹ به شکوه گفت: "سیاست خارجی تقریباً مترادف با قانونگذاری شده است که نتیجه پوشاندن قباب قانونگذاری بر قامت مجموعه چند وجهی روابط ما با سایر کشورهاست." رونالد ریگان همان احساس را در ۱۹۸۵ تکرار کرد با ابراز اینکه، "ما باید به جایی برسیم که بتوانیم سیاست خارجی را اداره کنیم بدون اینکه کمیته ای ۵۳۵ نفری بما بگویند که چه بکنیم." در واقع، در این زمان منتقدان، کنگره را متهم ساختند، نه رئیس جمهور را، که شبیه یک "امپراتور" اقدام می‌کند (جونز و

مارینی<sup>۱</sup> ۱۹۸۸، همچنین نگاه کنید به کالیفانون (۱۹۹۴).

دولت ریگان طیف گسترده‌ای از اصلاحاتی که توسط کنگره سلطنتی مطرح شد را به چالش گرفت تا اختیارات سیاست خارجی خود را به کرسی بنشانند (واربرگ<sup>۲</sup> ۱۹۸۹). این تمایل و روند تا اوائل سالهای ۱۹۹۰ ادامه یافت، چون دولت بوش موضعی بطور کلی برخلاف نقش سیاست خارجی کنگره را اتخاذ کرد. بوش "از تهدید وتو پنحو موثری استفاده کرد، حتی هنگام امضای مصوبات مهم سیاست خارجی، مدعی اختیار قوه مجریه شد که تلویحاً این را می‌رساند که کنگره دارای اقتدار قانون‌گذاری در سیاست خارجی نیست آنگونه که در سایر حوزه‌ها دارد و چنین بنظر رسید که منکر نقش کنگره به موجب قانون اساسی در سیاست خارجی باشد" (کنگره و سیاست خارجی ۱۹۹۱، ۱۹۹۲). اوج این بحث در ۱۹۹۱ روی داد: در مراسم امضای مجوز کار برد زور علیه عراق مصوب کنگره، بوش منکر شد که این مصوبه به نحوی اختیار رئیس‌جمهور را برای استفاده از زور در هر موقع و بهر نحوی که وی مناسب تشخیص دهد، تغییر داده است. دو سال بعد، در دسامبر ۱۹۹۲، بوش سربازان ایالات متحده را بدون کسب مجوز صریحی از کنگره به سومالی فرستاد.

این کشمکش پاندول وار، در پی جنگ خلیج فارس به حرکت به عقب نمود. کنگره قانونی‌گذاراند که دستور کار مذاکره یک موافقتنامه تجاری آزاد آمریکای شمالی را وسعت می‌داد تا شامل مسائلی مانند حفظ محیط زیست بشود. شرایطی را برای تداوم وضع تجاری دولت کامله الوداد با چین اتخاذ نمود (دوبار توسط بوش وتو گردید). جلسات استماع در خصوص سیاست ایالات متحده در قبال عراق پیش از جنگ خلیج فارس برپاداشت که بنظر می‌رسید مؤید موضع کنگره بود که تحریم‌ها باید مدتها قبل از درخواست بوش، اعمال می‌گردید. کنگره پیشنهاد مبادرت به تحریم علیه آنهایی را کرد که ایران یا عراق را در توسعه سلاحهای تخریب جمعی یا سلاحهای پیشرفته متعارفی یاری دهند. اقداماتی جهت محدود ساختن مداخله جویی جدید به بهانه ارزشهای انساندوستانه، مشخصاً در سومالی اتخاذ کرد. لغو تحریم تجاری علیه ویتنام را توصیه کرد. به تامین اعتبار جهت اجرای تحریم تسلیحاتی ملل متحد در خصوص بسنی خاتمه بخشید و بعداً خواستار برداشتن تحریم اسلحه گردید. و دست به کوششی مصممانه زد تا شرکت آمریکا در عملیات آتی پاسداری صلح ملل متحد را متوقف سازد.

در این فصل ما به بررسی نقش کنگره در سیاست‌گذاری خارجی آمریکا خواهیم پرداخت. ما با نگاهی مختصر به سابقه کنشهای متقابل سیاست خارجی قوه مجریه و قوه مقننه

<sup>1</sup> Jones, Marini

<sup>2</sup> Warburg

از زمان جنگ جهانی دوم آغاز کرده و سپس با بررسی ویژگیهای سازمانی کنگره که سازگار با نقش انفعالی تر کنگره در برابر قوه مجریه است ادامه می‌دهم. ما بعداً به مطالعه امتیازات قانون گذاری و عملکردش در سه زمینه ای که قانون اساسی کنگره را موظف ساخته بخصوص اختیارات ممتاز سیاست خارجی یعنی - معاهدات، جنگ، و پول می‌پردازیم. در سراسر این بحث تلویحاً این سؤال نهفته است که آیا کلمه قصار قدیمی که "رئیس جمهور پیشنهاد می‌کند، کنگره جرح و تعدیل می‌کند" در جهان بعد از جنگ سرد صحت خودش را حفظ کرده است یا اینکه نیاز به اندیشه مجددی هست.

### کنگره و رئیس جمهور: سابقه تاریخی

اگر چه کنگره در پی تحکیم اقتدار سیاست خارجی‌اش به طرق گوناگون می‌باشد، همیشه در محدود ساختن انعطاف‌پذیری ریاست جمهوری در سیاست‌گذاری خارجی محتاط بوده است. آنگونه که سناتور ریچارد لوگار وقتی که کنگره واکنشش را نسبت به اقدام دولت کلینتون در اعزام سربازان به هائیتی در ۱۹۹۴ مورد ملاحظه قرار داد، اظهار داشت "هر تصمیمی که ما اتخاذ کنیم واقعاً دولت را ملزم نمی‌سازد. همیشه یک راه فراری وجود خواهد داشت."

بی‌میلی گنگره برای مقید ساختن رئیس جمهور با کاربرد وصف اختصاصی "پیشنهاد میکند، جرح و تعدیل می‌کند" و رابطه کلی بین رئیس جمهور و گنگره ارتباط می‌یابد. معذک، طبیعت دقیق این رابطه بسیار پیچیده‌تر است از آنچه یک توصیف ساده باز می‌گوید. اغلب رئیس جمهور برای ایده‌هایی که در کاپیتول هیل بوجود می‌آید و قتیکه آنها به ثمر برسند اعتبار سیاسی کسب می‌کند. علاوه بر آن تفوق ریاست جمهوری قبل از تجهیز نظامی ویتنام در ۱۹۶۵ بازتر یود تا از آن به بعد. در حقیقت گاهنگاری پیشنهادی فرانس، آر باکس<sup>۱</sup> (۱۹۷۷)، شش مرحله نسبتاً متمایز روابط مجریه مقننه را طی نیم قرن گذشته مشخص می‌سازد.

### تحول در روابط بین گنگره و رئیس جمهور

همسازی، الگوی روابط از تقریباً حدود ۱۹۴۳ تا ۱۹۵۱ را توصیف می‌نماید. اهداف کشور از جهان گرایی، ضدیت با کمونیسم، و سد بندی توسعه طلبی متصور شوروی طی این دوران از طریق انواعی از برنامه ها و ابتکارات خاص سیاست خارجی ساخته شد که در آن

<sup>۱</sup> Frans R. Bax

کنگره با کمال میل شرکت نمود. همکاری دو حزبی (ذیلأ به طور کامل شرح می گردد) عصاره شرایط تطبیق دهنده این دوره است.

در پی همسازی *ناسازگاری* آمد، مرحله ای که از ۱۹۵۱ تا ۱۹۵۵ بطول انجامید. مک کارتیسم در این دوره واقع شد. همچنین، نیز، ملامت های کنگره بود که "چه کسی" چین را از دست داد، رفع توهم نسبت به جنگ "محدود" در کره و برکنار ساختن ژنرالی (داگلاس مک آرتور) که مستقلاً در پی توسعه آن جنگ بود، و نگرانی رو به ازدیاد بر سر هزینه کمک خارجی و تعهد ترومن به اعزام سربازان به اروپا. کوششهای سنا برای کاستن از اختیار انعقاد معاهده رئیس جمهور مشخصه ناسازگاری این دوره است.

دوره ای از *موافقت* کنگره با سیاست خارجی بدنبال آمد طی دهه ای که در ۱۹۶۵ پایان یافت طی این دوره بود که کنگره "قطعنامه های منطقه ای" را گذراند که به رؤسای جمهور اختیار وسیع می داد تا راجع به منازعات در خاورمیانه، برلن، کوبا، تنگه های چین، و ویتنام آنطور که به تنهایی مناسب می دانستند روبرو شوند. یک روحیه همکاری دو حزبی بار دیگر غالب بود زمانی که کنگره با اغلب تصمیمات خاص سیاست خارجی موافقت کرد که توسط سه رئیس جمهوری که طی این مدت تصدی مقام را داشتند، اتخاذ گردید. هر تردید محتاطانه ای که احتمالاً کنگره می توانست درباره برخی از آنها داشته باشد "بسهولت رفع شد"، چون کنگره ترجیح می داد "در مسئولیت تصمیم با، رئیس جمهور شریک نشود" (باکس ۱۹۷۷). با پشتیبانی از تصمیمات رئیس جمهوری به گونه ای که به آنها نزد عموم مشروعیت می بخشید، کنگره به ایجاد یک اجماع وسیع سیاست خارجی ضد کمونیستی کمک کرد.

رؤسای جمهور، از جانب خودشان، حالت رضایت کنگره را تشویق کردند، چون داشتن یک نقش انفعالی مشورت با یا تمکین به، "قانونگذاران صرف" را غیر لازم می کرد. بهر حال در پی تجهیز نظامی وسیع و عظیم ویتنام در ۱۹۶۵، مطیع بودن کنگره بتدریج ناپدید گردید. جلسات استماع کمیته روابط خارجی سنا که بازتاب مطبوعاتی گسترده داشت، بریاست ج. ویلیام فولبرایت، موجب تقویت این برداشت گردید که جنگ در ویتنام اشتباهی بزرگ بود. معذک هنوز، کنگره پرهیز داشت از اینکه از حق و امتیاز قانونی خودش جهت محدود ساختن اختیار ریاست جمهوری استفاده کند. کنگره در یک حالت *سردرگمی* قرار داشت.

تصمیم ریچارد نیکسون در توسعه جنگ ویتنام به کامبوج در بهار ۱۹۷۰ سردرگمی را تبدیل به *رنجش* کرد. طی سه سال بعد سنا مقررات متنوعی را تصویب کرد تا توانائی رئیس جمهور برای استقرار یا استفاده از سربازان آمریکائی در هند و چین محدود سازد، ولی مجلس نمایندگان نوعاً از پشتیبانی آن مقررات امتناع ورزید. بهر حال، در ۱۹۷۱ هر دو مجلس لحنی را

بکار بردند که استفاده از اعتبارات مصوب یا اختصاص یافته توسط کنگره را "جهت تامین مالی استقرار سربازان نیروی زمینی آمریکا به کامبوج، یا اعزام مشاوران ایالات متحده به کامبوج یا برای نیروهای نظامی کامبوجی در کامبوج را ممنوع می کرد." قابل توجه اینکه، این لایحه فقط بعد از اینکه تهاجم بهار ۱۹۷۰ تکمیل شده بود به تصویب رسید. تلاشهای دیگر جهت محدود کردن مخارج نیز تا اندازه زیادی سمبولیک بودند. معذک، کنگره آغاز بدان کرده بود که در پایان دادن نقش آمریکا در منازعه تراژیک هند و چین مشارکت نماید.

نقطه اوج رنجش کنگره در ۱۹۷۳ بوقوع پیوست، و قتیکه کنگره قطعنامه اختیارات جنگ را علیرغم وتوی رئیس جمهور نیکسون تصویب کرد. همانطور که قبلاً متذکر گردید، برای حداقل یک دهه بعد از این، قدرت طلبی کنگره - اگر چه مشمول جزر و مد بود - به بهترین وجه نشاندهنده چگونگی تلاش کنگره است که می خواست صدایش شنیده شود و بعنوان یک همپراز در سیاست گذاری خارجی بحساب آید. رهائی از طلسم ویتنام و بعداً، واتر گیت، حالت تغییر یافته و در حال تغییر کنگره را فزونی بخشید. روشنگریهای یک دهه بعدتر از سوء استفاده قوه مجریه در آمریکای مرکزی آتش زیر خاکستر بی رغبتی را بار دیگر برافروخت. شکل اختلاف و نزاع اجرائی - کنگره ای سیاست خارجی از زمان ویتنام یقیناً متفاوت از آن دوره های تاریخی پیشین است. یک عضو با سابقه ستاد کاپیتول هیل نتیجه گرفت، "در هیچ یک از دوره های قبلی استیلای کنگره، ایالات متحده تا این اندازه با مشکلات رهبری جهانی مواجه نبوده است. و در هیچ یک از دورانه های پیشین، اصلاحات متقابل ریاست جمهوری با چنین طیف مستحکمی از حربه های آئین کاری کنگره مقابله نکرده است" (واربرگ ۱۹۸۹). معذک، تاثیر ویتنام و حوادث بعدی در راندن کنگره از رضایت بسوی قدرت طلبی شایان تأکید است.

رضایت تنها هنگامی ممکن است که یک اجماع وسیع ملی در خصوص اهداف کلی سیاسی موجود باشد و هنگامی که ابزار خاصی که رئیس جمهور برای تعقیب آنها برمی گزیند عموماً توفیق آمیز باشد (باکس ۱۹۷۷). شرایط مذکور در جریان ویتنام از میان رفت. لذا تجربه حاصل از آن جنگ الگوی تاریخی پیشین را تایید می نماید: حالت استیلاجویانه کنگره مصادف شده است با هر جنگ عمده ای که آمریکا داشته است و یا در پی آن آمده است. دوران سازندگی بعد از جنگ داخلی، دوران "بازگشت به حالت عادی" بعد از جنگ جهانی اول، و سالهای بعد از جنگ کره مشابهتهای خیره کننده ای را فراهم می آورند. کوششهای هماهنگ کنگره برای تفوق بر امتیازات سیاست خارجی ریاست جمهوری در پی هر یک از آنها می آید. تشدید فعالیت سیاست خارجی کنگره در پی جنگ خلیج فارس با این الگوی معمول

مناسب در می‌آید. بنجو وسیع‌تری، خاتمه جنگ سرد دعوت‌کننده مشارکت زیاده‌تری از سوی کنگره در شکل دادن به سیاست خارجی آمریکا برای نظم نوین جهانی است. "از آنجا که تصور تهدید خارجی ناپدید گردیده است،" دانشمند علوم سیاسی جیمز. ال. لیندسی (۱۹۹۴)، متذکر می‌شود، "مردم آمریکا اینک بیشتر محتمل است که با مخالفت قوه مقننه در خصوص امور خارجی مدارا کنند. با توجه به اینکه مخالفت کردن با رئیس‌جمهور هزینه کمتر انتخاباتی دارد، اعضای کنگره بیشتر احتمال دارد که با خصومت‌های آشکار رئیس‌جمهور مقابله نمایند."

### توافق دو حزبی

این قول که "سیاست در لبه دریا متوقف می‌شود" که تا مدت‌ها جزئی از اسطوره سیاسی مورد تحسین ملت بود - قربانی مسلم ماهیت تغییر یافته و متغیر روابط اجرائی - قانونگذاری در بعد از عصر ویتنام جنگ سرد می‌باشد. اگر سخن لیندسی درست باشد، کماکان در عصر بعد از جنگ سرد سیاست خارجی قربانی خواهد بود. همکاری دو حزبی کاربرد عملی آرمان مورد توافق "لبه دریا" است. همانطور که یادآور گردید، این اصطلاح غالباً جهت توصیف روابط دوستانه و همکاری‌کننده بین کنگره و قوه اجرائی در بیشتر دوران ریاست جمهوری روز ولت، ترومن، و آیزنهاور بکار می‌رفت - دوره ای که طی آن ایالات متحده انزواجویی را رد کرد و بین‌المللی‌گرایی را پذیرفت، و استراتژی بعد از جنگ را برای سببندی اتحاد شوروی تدوین و توسعه داد. کنگره و رئیس‌جمهور غالباً بعنوان شریک در این کوششها اقدام می‌کردند، بخصوص در مسائل مربوط به اروپا. سخن مشهور آرتور و اندنبرگ، سناتور جمهوریخواه از میشیگان که کلمه قصار "لبه دریا" را ساخت، نشانگر ظهور روحیه دو حزبی بود. واندنبرگ<sup>۱</sup>، که زمانی یکی از انزواگرایان سرسخت بود، از موقعیتش بعنوان رئیس کمیته قدرتمند روابط خارجی سنا بعد از جنگ جهانی دوم استفاده کرد تا حمایت کنگره را برای ناتو و طرح مارشال جلب نماید.

با اطمینان باید گفت، اختلافات حزبی و ایدئولوژیک بین رئیس‌جمهور و کنگره و نیز در داخل کنگره هرگز در ایام توفیق و محبوبیت همکاری دوحزبی کم نبود، سناتور جمهوریخواه رابرت ا. تافت، برای مثال، بسیاری از عناصر خصومت کنگره ای بین ۱۹۵۱ تا ۱۹۵۵ را مشخص ساخت. او با ناتو مخالفت کرد، ترومن را برای کوتاهی در اعلان جنگ در کره و متمرکز ساختن قدرت بیش از حد در کاخ سفید مورد انتقاد قرار داد، و اظهار نگرانی کرد که سیاست سببندی منجر به تداوم دخالت آمریکا در امور جهانی خواهد شد، که وی مخالفت آن بود. احساسات انزواجویانه جدید و انتقادات وابسته بدان بهر حال صدای اقلیتی بود، صدائی که

<sup>۱</sup> Arthur Vandenberg

اجماع ضد کمونیستی آن را خاموش ساخت چون کنگره از موضع مخاصمت در قبال رئیس جمهور در اوائل سالهای ۱۹۵۰، به موضع رضایت و موافقت در نیمه بعدی آن دهه روی آورد. در ایام جنگ ویتنام اساس منطقی اجماع ضد کمونیستی مورد چالش قرار نگرفت اساس منطقی دو حزبی بودن نیز مورد سؤال واقع نشد. ولی اینک سیاست خارجی بطور فزاینده ای هدف اختلاف و نزاع حزبی و گروهی قرار گرفته و دیگر سیاست در لبه دریا متوقف نشده است. موضوعات متعدد سیاسی روشنگر طرز تفکر شدیداً خصومت آمیز کنگره است که در پی ویتنام و واترگیت ظاهر گردید. برجسته ترین در میان آنها عبارتند از تحریم کنگره درباره فروش تسلیحات به ترکیه و عدم تامین اعتبار جهت تأثیر گذاشتن بر نتیجه کار سیاسی در آنگولا در زمان دولت فورد، ایراد رزروهای بسیار نسبت به دو معاهده پاناما توسط کنگره هنگام تصویب در زمان دولت کارتر، و ممنوعیت اعطای کمک خارجی به شورهای که از التزام و رعایت تضمین های بین المللی اعلام شده توسط کنگره در خصوص عدم اشاعه سلاح های اتمی امتناع ورزیده اند در دوران دولت ریگان.

رؤسای جمهور بنحو تفسیر ناپذیری به دو حزب جهت کسب حمایت سیاسی برای برنامه هایشان روی می آورند. آنها اغلب توسل به کمیسیونهای متشکل از اعضای دو حزب را جهت نیل به مقصود خود بکار می برند. کمیسیونهایی که رئیس جمهور ریگان در جستجوی سیاستهای جایگزین برای آمریکای مرکزی، دفاع استراتژیک، تعطیل کردن پایگاههای نظامی منصوب کرد، نمونه های برجسته ای است. همچنین است مطالعه و تحقیق دو حزبی درباره آینده سیا که دولت کلینتون در ۱۹۹۵ به آن دست زد (البته به اصرار کنگره). جورج بوش نیز تأکید بر اهمیت همکاری دو حزبی داشت هنگامیکه وی در خطابه افتتاحیه خود خواستار "یک مشارکت نوین... بین قوه مجریه و کنگره" گردید. وی اظهار تاسف کرد که "تفرقه های چندی رو به افزایش گذاشته است" و احزاب بزرگ ما نیز اغلب از یکدیگر دور و بی اعتماد بهم بوده اند. این امر از زمان جنگ ویتنام بوده است و آن جنگ هنوز ما را از هم جدا می کند. او در ادامه گفت "سیم تازه ای در حال ورزش است - و همکاری دو حزبی قدیم باید بار دیگر احیاء گردد."

همانطور که یادآوری کرده ایم، بهر حال، بوش بطور آشکاری نسبت به نقش سیاست خارجی کنگره خصومت می ورزید. از اینرو در دوران ریاست جمهوری او در خصوص سیاست خارجی و همچنین سیاست داخلی "گشایشی" حاصل نشد.

میل به اعاده همکاری دو حزبی در سیاست گذاری خارجی ناشی از خواسته بازگشت به وضع تسکین و آرامش اوائل دوران بعد از جنگ جهانی دوم است. در ورای این، طرفداران

همکاری دو حزبی، آن را به عنوان وسیله ترویج بستگی سیاسی و تداوم و انطباق ضروری سیاست خارجی مؤثر می‌بینند (کیسینجر و دالس ۱۹۸۸، وینیک ۱۹۸۹). چنین دیدگاهی بر موافقت گسترده‌ای در درون جامعه آمریکا درباره نقش مناسب آمریکا در امور جهانی استوار است، شبیه به اجماعی که زمانی بخاطر اعتقاد عمیق به ارزشهای ضد کمونیستی فراهم آمد. از سوی دیگر منتقدان استدلال می‌کنند که همکاری دو حزبی ابزاری است جهت ممانعت از ابراز نظرات متفاوت و مغایر، که در واقع قلب کردن حکومت دمکراتیک می‌باشد (فالك ۱۹۸۳، ناتان و اولیور ۱۹۹۴). آنها همچنین می‌گویند، جذابیت این ابزار به خاطر محو ساختن تفکیک قوا می‌باشد که نقشها و مسئولیتهای متفاوت سیاست خارجی را به کنگره و رئیس جمهور داده است. آنگونه که یکی از اعضای کنگره بیان داشت، "درخواست برای همکاری دوحزبی معمولاً بمنظور آنست که کنگره را دنبال رئیس جمهور داشته باشند، نه هرگز برعکس آن" (هامیلتون ۱۹۸۸). معذک، آنچنانکه قاضی لونیس براندیس<sup>۱</sup> نوشت (در قضیه مایرز علیه ایالات متحده<sup>۲</sup> ۱۹۲۶)، غرض از دکتترین تفکیک قوا این "نیست که از اختلاف پرهیز گردد بلکه... مردم را از خودکامگی نجات دهند."

چون مفهوم همکاری دو حزبی اغلب بخاطر مقصد حزبی مورد استفاده قرار می‌گیرد، معنی دقیق آن نا معلوم است (ک<sup>۳</sup>). یک معیار ساده، معذک مفید اینست که تا چه اندازه یک اکثریت جمهوریخواهان و دمکراتها با موضع رئیس جمهور در خصوص مسائل سیاست خارجی در برابر کنگره موافقت می‌نمایند.

نمودار ۱-۱۲ این معیار را جهت پی‌جویی رفتار دو حزبی در هر یک از مجالس کنگره از زمان ترومن تا کلینتون به کار برده است. نمودار-افولی تدریجی را در همکاری دو حزبی در پی ریاست جمهوری آیزنهاور نشان می‌دهد و بویژه تنزل شدیدی را در مجلس نمایندگان که با فوردا آغاز می‌شود.

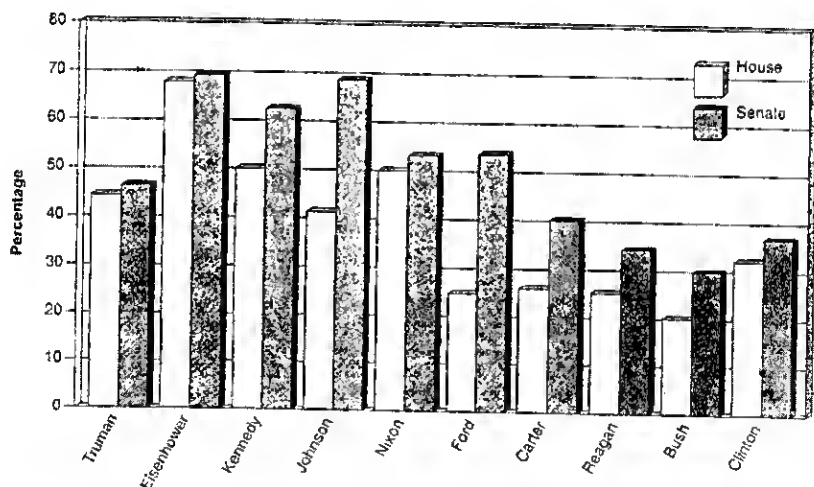
بوضوح باید گفت که همکاری دو حزبی در حال کاهش تدریجی است، بخصوص از زمان ویتنام - دگرگونیها در حمایت حزبی و ایدئولوژیک که به رؤسای جمهور مختلف داده شد تاکید کننده این تغییرات می‌باشد. در ایام جنگ سرد، رؤسای جمهور دمکرات مستمراً از بیشترین حمایت سیاست خارجی برخوردار بودند نه فقط از هم حزبان خودشان بلکه از لیبرالها، صرفنظر از پیوند حزبی. آیزنهاور، یک رییس جمهور جمهوریخواه، همچنین از حمایت دمکراتهای لیبرال و نیز از حمایت اعضای حزب خودش بهره مند بود.

<sup>1</sup> Louis Brandeis

<sup>2</sup> Myers V. United States



بهر حال از زمان آیزنهاور، رؤسای جمهور جمهوریخواه، بیشترین حمایت را از جمهوریخواهان و در مقایسه کمتر از لیبرالها دریافت داشته‌اند - الگوهای متغیر رأی دادن نسبت به سیاست خارجی در کنگره حکایت از آن دارد که وابستگی‌های حزبی و تمایلات ایدئولوژیک یکدیگر را تقویت می‌کنند. قبل از ویتنام پیوند حزبی و ایدئولوژی یک دیگر را خنثی می‌کردند و تفاوتها بین کنگره و رئیس جمهور تخفیف می‌یافت، اینک آنها موجب تشدید و تضاعف می‌شوند. جمهوریخواهان بصورت حزب بین‌المللی‌گرای محافظه کار و دمکراتها حزب بین‌المللی‌گرای لیبرال در آمده‌اند، از اینرو هر دو حزب با مواضعشان در سیاست خارجی در یک خط قرار گرفته‌اند.



### نمودار ۱-۱۲ حمایت کنگره از سیاست رئیس جمهور ی از ترومن تا کلینتون

یادآوری: هر ستون نشان دهنده در صدی از آراء، سیاست خارجی است که برای آن اکثریت هر دو حزب از موضع رئیس جمهور حمایت کردند. داده‌ها برای کلینتون فقط مربوط به کنگره یکصدوسوم است (۱۹۹۴-۱۹۹۳).

منبع: داده‌ها تا ۱۹۸۸ از جیمز ام. مک کورمیک و یوجین آر و تیکف، "همکاری دو حزبی، مشارکت، و ایدئولوژی در روابط کنگره ای - اجرایی سیاست خارجی، ۱۹۴۷-۱۹۸۸"، *ژورنال آوپالنیس* ۵۲ (نوامبر ۱۹۹۰): ۱۰۸۵، داده‌ها برای دولتهای بوش و کلینتون گردآوری شده توسط مک کورمیک و وینکف از شماره‌های مختلف فصلنامه خبر هفتگی کنگره تهیه شده است.

پایان جنگ سرد ممکن است این انتظار را بوجود آورد که اختلافات حزبی و ایدئولوژیک، خصیصه روابط اجرائی - کنگره‌ای از زمان ویتنام، تعدیل شود. چون بسیاری از

اختلافات ناشی از برداشتهای متفاوتی بود درباره اینکه چگونه به بهترین نحو باید با تهدید فرضی شوروی مقابله کرد. بهر حال از آنجا که فرضیات تهدید خارجی محو گردیده، اعضای کنگره موجباتی یافتند تا خودشان را از ابتکارات ریاست جمهوری دور بدارند (لیندسی ۱۹۹۴، همچنین نگاه کنید به مک کورمیک و ویتکف b ۱۹۹۰). دو رای مهم کنگره در ابتدای دوره بعد از جنگ سرد- یکی در ایام دولت بوش و دیگری در زمان دولت کلینتون - نظر اخیر را تایید می‌نماید، بدین معنی که اختلافات حزبی و ایدئولوژیک بجای ناپدیدشدن، ماندگار خواهد بود.

رای نخست در اوتل ۱۹۹۱ داده شد، موقعیکه دولت بوش از کنگره خواست که از تصمیمش جهت استفاده از زور برای بیرون راندن صدام حسین از کویت حمایت نمایند. شورای امنیت ملل متحد پیش از آن استفاده از زور را علیه عراق تحت مقررات امنیت جمعی منشور ملل متحد اجازه داده بود. از اینرو بوش درخواست اعلان جنگ نکرد، فقط خواستار جایگزینی تحریمات با زور بعنوان ابزار سیاسی بود. با تفاوت رای اندک ۲۵۰ به ۱۸۳ در مجلس نمایندگان و ۵۲ به ۴۷ در سنا، کنگره استفاده از زور علیه عراق را تصویب کرد- یک پیروزی برای بوش، اگر چه پیروزی ضعیفی، بویژه در سنا. در واقع، آن نزدیک بهم ترین رای استفاده از زور از زمان جنگ ۱۸۱۲ علیه بریتانیا بود. و مجموع آرا، چراها را آشکار ساخت، تقریباً تمامی حمایت بوش درسنا از سوی جمهوریخواهان بود، زیرا فقط ده سناتور دمکرات از رئیس جمهور جانب‌داری کردند، هفت تای آنها از جنوب بودند (یعنی محافظه کار). در مجلس نمایندگان، ۸۷ درصد حمایت رئیس‌جمهور از جانب جمهوریخواهان و دمکراتهای جنوبی بود، دمکراتهای شمالی بطور غالب مخالف رئیس‌جمهور رای دادند. بنابراین پاسخ کنگره به آنچه خیلی ها آنرا بعنوان نخستین بحران بعد از جنگ سرد خواندند و یک "لحظه تعیین کننده"، در نظم نوین جهانی در حال ظهور، ثابت شد که خیلی شبیه گذشته بعد از ویتنام بود.

پیروزی کلینتون در نفتا بوضوح با همکاری دو حزب امکان یافت و از اینرو ظاهراً متفاوت از رای خلیج فارس بود. اینک جمهوریخواهان بودند که بزرگترین حمایت را برای رئیس‌جمهور دمکرات تامین کردند، و اعضای دمکرات کنگره کمترین حمایت را. معذک. اختلافهای حزبی و ایدئولوژیک بسیار مشهود در مسائل سیاست خارجی گذشته عمدتاً دست نخورده باقی مانده است، همچنانکه دمکراتهای جنوبی در مخالفت با دمکراتهای شمالی به جمهوریخواهان می‌پیوندند (الگوی بدیهی که در چندین موضوع امنیت ملی که بعداً رأی داده شد تکرار گردید). کلینتون بدرستی پیروزی را چشید هنگامیکه او "بن بستی" را که مشخصه سیاست‌گذاری طی دوره حکومت نامتحد از سالهای ۱۹۸۱ تا ۱۹۹۳ بود از میان برداشت،

زمانیکه یک حزب کاخ سفید را کنترل می کرد و دیگری کنگره را، آیا نفتا علامت دهنده عصر جدیدی در روابط بین قوه اجرایی - کنگره می باشد پاسخ بدان مشکل است، بهر حال، آنطور که بسیاری آرای کنگره در مورد مسائل مهم سیاست خارجی کماکان بر اساس بستگیها و تمایلات قابل پیش بینی ریخته خواهد شد، لذا پیروزی جمهوریخواهان در انتخابات ۱۹۹۴ کنگره - و بازگشت به حکومت متفرق - تفاوتها را چند برابر می نماید.

### نقش سیاست خارجی کنگره: موارد روشننگر

مطالعات موردی مسائل سیاسی خاص، روشننگر نقش کنگره در سیاست گذاری خارجی آمریکا می باشد. اینجا ما به دو مورد اشاره می کنیم تا نشان دهیم که (۱) چگونه کنگره با استفاده از آیین کاری، حقوق و امتیازاتش را پیش می برد، (۲) چگونه ضرورت حمایت از اقدامات ریاست جمهوری و انعطاف به منظور ارتقا، موقعیت جهانی آمریکا، استیلاطلبی کنگره را مانع می گردد و (۳) چگونه علائق حزبی و ایدئولوژیک بر هر دو مورد تأثیر می بخشد. مورد نخست به بررسی سیاست فروش تسلیحات ایالات متحده از نیمه های دهه ۱۹۷۰ می پردازد، دومین مورد سیاست دولت ریگان را در قبال نیکاراگوا و تلاش جهت تأمین کمک به - کنترها را بررسی می نماید.

### کنگره و سیاست فروشهای تسلیحاتی

دولت نیکسون دخالت کنگره در سیاست فروش تسلیحات را برانگیخت. چون ارزش فروشهای نظامی خارجی در زمان ریاست جمهوری نیکسون صعود کرد و کنگره درباره احتمال عواقب نامناسب دکترین نیکسون نگران شد که تأمین تجهیزات پیشرفته به کشورهای جهان سوم (علی الخصوص ایران، و کشورهای عرب مخالف اسرائیل) را توجیه می کرد. در ۱۹۷۵ کنگره قانونی گذراند - بعداً در قانون کنترل و صدور تسلیحات گنجانده شد - که مستلزم آن بود که قوه مجریه کنگره را از فروشهای تسلیحاتی عمده مورد نظر مطلع سازد و کنگره را قادر ساخت که طی زمان مشخصی آنها را وتو کند<sup>(۱)</sup>. قابل اهمیت اینکه، قانون مذکور عدم تأیید کنگره را فقط در تصویب قطعنامه ای با رای موافق دو مجلس کنگره کافی دانست، بدین طریق از تهدید وتوی ریاست جمهوری اجتناب ورزید. این آیین کار که اصلش به تاریخ اوائل دهه ۱۹۳۰ بر می گردد، بعنوان وتوی قوه قانونگذاری مشهور است (نگاه کنید به فیشر ۱۹۹۲).

در ۱۹۸۳ دیوانعالی در قضیه چادا Chadha حکم کرد که وتوی قانونگذاری مبتنی بر قطعنامه با نظر موافق دو مجلس، منطبق با قانون اساسی نمی باشد<sup>(۲)</sup>. کنگره در ۱۹۸۶ واکنش نشان داد، موقعیکه تصمیم به تصویب یک قطعنامه مشترک، بجای تصویب یک

قطعنامه متقارن<sup>۱</sup>، گرفت که می توانست مانع فروش اسلحه گردد. چون یک قطعنامه مشترک مشروط به وتوی ریاست جمهوری است، تصویب اخیر موثراً بمعنای آن بود که کنگره هنگامی قادر به متوقف ساختن فروش عمده سلاح است که فقط اکثریت دو سوم در دو مجلس رای بر ممنوعیت فروش بدهند. این امر بطور اساسی موازنه آیین کاری قدرت را به سود رئیس جمهور تغییر داد، که اینک تنها نیاز به رأی یک سوم بعلاوه یک نمایندگان در مجلس نمایندگان یا سنا داشت تا فروش اسلحه را پیش ببرد. یا رئیس جمهور می توانست بسادگی اقدام کنگره را وتو کند. معذلک، کنگره هرگز از اقتدارش جهت وتو کردن فروش عمده تسلیحات تا قبل از حکم چادا استفاده نکرد، و نه اینکه از آن زمان تاکنون بطور موفقیت آمیزی آن را بکار برده باشد. امکان مخالفت کنگره معذلک رؤسای جمهور را بر آن داشته است که اصلاحاتی را در پیشنهادات جنجال برانگیز فروش تسلیحات بعمل آورند.

جیمی کارتر در ایام مبارزات انتخاباتی ۱۹۷۶ اظهار داشت که تجارت زیاده از حد تسلیحات ایالات متحده را محدود می سازد. ولی زمانی که در کاخ سفید استقرار یافت، فوراً به این نتیجه رسید که منافع و تعهدات کشور مستلزم تداوم فروش نظامی خارجی است.

در اوائل دولتش وی درخواست ایران برای خرید هواپیماهای پیشرفته تکنولوژیک دارای سیستم کنترل و هشدار دهنده آواکس (Awacs) را پذیرفت یعنی آن را از سیاستهای تحدید فروش تسلیحاتی خودش معاف ساخت. کنگره این معامله را پس از آنکه دولت موافقت کرد که شرایط دقیقی را حاکم بر تحویل و استفاده از تکنولوژی پیشرفته نماید، تصویب نمود. یک سال بعدتر، در ۱۹۷۸، در آنچه یک دستاورد سیاسی مهم تلقی شد، دولت بار دیگر حمایت کنگره را بدست آورد برای مجموعه فروش تسلیحاتی بزرگی به اسرائیل، مصر و عربستان سعودی - ولی این بار فقط بعد از آنکه موافقت نمود تا تعداد هواپیمای جنگنده برای اسرائیل را افزایش دهد.

مجموعه تسلیحات کارتر شامل فروش هواپیما ی اف-۱۵ به عربستان سعودی بود، مجهزترین جت جنگنده در زرادخانه آمریکا، ولی، جهت کسب تایید کنگره در برابر مخالفت شدید از سوی لابی طرفدار اسرائیل، هواپیماها با محفظه بمب یا موشکهای هوا به هوا مجهز نشدند. سعودیها از این محدودیت رنجیده شدند و به کرات خواستار تجهیزات اضافی شدند. دولت ریگان بمحض در دست گرفتن زمام امور، مصمم شد که سعودیها تجهیزات را داشته باشند و علاوه بر آن، درصدد فروش آواکس به آنها برآمد. دولت بدین طریق خودش را برابر لابی قدرتمند اسرائیلی و طرفدارانش در کنگره قرار داد، که معمولاً با نظر لابی اسرائیل موافق بودند که "فروش اسلحه به اعراب اسرائیل را به خطر می اندازد، ثبات خاورمیانه را تهدید

می‌کند، و مسابقه تسلیحاتی را دائمی می‌سازد\* (بارو ۱۹۹۴)، همچنین نگاه کنید به کراب و هالت ۱۹۹۲، تیونان ۱۹۸۰).

همانطور که انتظار می‌رفت، مجلس نمایندگان در کنترل دمکراتها علیه فروش پیشنهادی رأی داد. برای کسب تایید در سنا، کاخ سفید میادرت به مبارزه شدیدی کرد که تعدادی از سناتورها را که قابل تغییر بنظر می‌رسید هدف قرار داد. هفت سناتور جمهوریخواه که قبلاً با معامله آواکس مخالفت کردند اینک تصمیم به تغییر رأی گرفتند. در یک رأی گیری هیجان‌آمیز چهل و هشت به پنجاه و دو، سنا قطعنامه مخالف معامله تسلیحات را رد کرد. از این‌روی ریگان نخستین آزمایش بزرگ سیاست خارجی‌اش با کنگره را برد - ولی پیروزی مستلزم هزینه کردن مبالغ قابل توجهی از سرمایه سیاسی بود و فقط هنگامی تامین گردید که رئیس‌جمهور موضوع را به سطح آزمایش اعتبار تعهد ریاست جمهوری بالا برد. اعضای کنگره نیز هزینه در افتادن بالا بی قدرتمند اسرائیلی درک کردند، چون بسیاری از سناتورها که از فروش اسلحه حمایت کردند در کوشش برای انتخاب مجدد شکست خوردند.

سه سال بعد در ۱۹۸۴ ریگان با مخالفت سرسختانه ای نسبت به پیشنهاد فروش موشکهای ضد هوایی قابل حمل استینگر به اردن و عربستان سعودی مواجه شد. این بار، در کمال شگفتی بسیار، ریگان نخواست مبارزه کند. عقب نشینی ریگان "نخستین بار در طول تاریخ شانزده ساله دخالت مستقیم کنگره ایها در فروشهای تسلیحاتی بود که یک رئیس‌جمهور پیشنهاد فروش اسلحه را پس گرفت بدون اینکه بگوید که آنها مجدداً در چه تاریخی به کنگره ارائه خواهد داشت." (آلماناک فصلی کنگره ۱۹۸۴، ۱۹۸۵). شگفت اینکه دولت بزودی استینگر را بموجب اختیارات اضطراری رئیس‌جمهور یعنی با دور زدن کنگره به عربستان سعودی می‌فرستد. این فقط دومین باری بود که رئیس‌جمهوری دور زدن نقش کنگره را با این شیوه غیر معمول برمی‌گزید.

بهرحال، ریگان در خصوص سومین مجموعه فروش اسلحه به خاورمیانه دست به مبارزه زد. عربستان سعودی بار دیگر دریافت کننده اصلی اسلحه بود، و مجدداً مسلم بود که لابی شدید توسط کاخ سفید برای نجات معامله لازم است. در این مورد کوشش بعمل آمد جهت اطمینان از اقدام فروش ۲۵۸ میلیون دلاری و اینکه وتوی رئیس‌جمهور مانع از مخالفت خواهد شد. رئیس‌جمهور با یک رأی واحد غلبه پیدا کرد. گرچه در ژوئیه ۱۹۸۶، سی و چهار عضو سنا به ریگان حداقل رأی را که نیاز داشت جهت برگرداندن تصمیم اولیه و اجازه دادن به انجام معامله فروش بوی دادند. ولی برخی در تغییر رأی خود اشاره به استدلال رئیس‌جمهور کردند که توانائی اش برای اداره سیاست خارجی در معرض خطر خواهد بود. دیگران گفتند که

با حذف برخی سلاحها از مجموعه فروش اسلحه (مهمتر از همه موشکهای استینگر) مخالفت قبلی‌شان دیگر موردی نداشت. بهر حال قابل اهمیت اینکه، این مورد نخستین بار بود که هر دو مجلس کنگره قصد مانع شدن از فروش عمده سلاح را داشتند، از این‌روی و توی ریاست جمهوری لازمه انجام معامله بود.

در اواخر ۱۹۸۶ گزارش‌های مطبوعاتی از خاورمیانه آشکار ساخت که حتی در زمانیکه دولت در تلاش اخذ تایید کنگره برای فروش سلاح به عربستان سعودی بود، همچنین مشغول انجام یک معامله پنهانی اسلحه با ایران بود که بار دیگر کنگره را بطور کلی دور زد. این معامله موجب برانگیختن آن چیزی گردید که نهایتاً بعنوان ماجرای ایران - کنتررا معروف گردید. چون جزئیات امر روشن شد، توجه کنگره معطوف به نقض احتمالی مقرراتش مبنی بر ممنوعیت اقدامات پنهانی علیه رژیم ساندنیستا گردید و اینکه آیا رئیس‌جمهور مقررات قانون اساسی را که به کنگره اختیار تخصیص اعتبارات را می‌دهد نقض کرده است. بهر حال در بادی امر، مسأله این بود که آیا رئیس‌جمهور قانون صادرات و کنترل تسلیحات را نقض کرده که مستلزم کسب رضایت کنگره در مورد فروشهای عمده سلاح بود. کنگره نهایتاً نتیجه گرفت که او چنین کرده بود.

ماجرای ایران - کنتررا بررسی پیشنهادات دولت را در ۱۹۸۷ جهت فروش موشکهای هوا به زمین ماوریک و سایر سلاحها به عربستان سعودی، منجمله جنگنده های پیشرفته اف-۱۵ آشفته ساخت. استدلالات کهنه قدیمی درباره تهدید علیه امنیت اسرائیل بار دیگر در گفتگوی قوه مجریه - کنگره خود را نشان داد، همانطور که یک حمله موشکی عراق به کشتی آمریکائی استارک در خلیج فارس که سی و هفت ناوی ایالات متحده را کشت آن بحث را احیا کرد. مخالفت کنگره آنقدر گسترده بود که دولت هر دو پیشنهاد را پس گرفت. دولت نهایتاً موفق به اخذ امتیازی گردید هنگامیکه کنگره به پیشنهادی مصالحه آمیز رای موافق داد که هواپیمای جنگنده (ولی نه موشک) به عربستان سعودی بفروشد. شگفت اینکه، ماجرای ایران - کنتررا حقیقتاً ممکن است کمک کرده باشد به تأمین پیروزی ریاست جمهوری، چون مصالحه ای که با کنگره بر سر آن کار شد "با توجه به روحیه ناشی از مسئولیت مشترک بود" بر سر رسوائی "ظاهراً بی پایان" و منعکس کننده قبولی از جانب قانونگذاران طرفدار اسرائیل و استراتژیست های AIPAC بود که زمان مناسبی نیست که بر دولت گنج و منگ ریگان زیادی فشار آورد (واربرگ).

علیرغم این پیروزیها در ۱۹۸۸، هم کنگره و هم رئیس‌جمهور اینک از وضع مقررات فروش سلاح ناخرسند بودند. رئیس‌جمهور که مخالفت را پیش‌بینی می‌کرد تا آنجا که میسر

بود فروشهای قریب الوقوع را مخفی نگاه می داشت و در غیر اینصورت با حالتی مقابله جویانه بجانب کنگره روی می آورد. پیشنهادات بدون رعایت بیست و یک روز مهلت اضافی به کنگره فرستاده می شد قبل از آنکه اطلاعیه رسمی ثبت گردد، چون این کار بصورت عرفی در آمده بود، اعضای کنگره نیز بطور معمول قطعنامه هائی حاکی از عدم تایید را بمحض اینکه دولت آنها را اعلام می داشت تسلیم می کردند. مشورت قبلی بین رئیس جمهور و کنگره بندرت روی می داد. بنابراین، تا زمانی که رونالد ریگان کاخ سفید را ترک کند، در سراسر واشنگتن اتفاق نظری وجود داشت که روند کار "معیوب" بود (واربرگ ۱۹۸۹).

دولت بوش جهت از میان برداشتن اختلاف بین کنگره و رئیس جمهور کاری نکرد. برعکس سیاستهای پیش و بعد از جنگ خلیج فارس نسبت به عراق سبب شعله ور شدن اختلاف گردید. برای مثال دمکراتهای کنگره، بسرعت موضوع صادرات قبل از جنگ کالاهای پیشرفته تکنولوژیک به عراق را که به منظور معتدل ساختن رفتار عراق بود دست آویز قرار دادند، که علت موثر جنگ بعدی بود. (نوشته فرایدمن تار عنکبوت [۱۹۹۳] بویژه لحنی انتقاد آمیز دارد در شرح "عراق گیت"، و نوشته جاستر "اسطوره عراق گیت" [۱۹۹۴] وزنه متعادل کننده ای است). بعد از جنگ، دمکراتها و بسیاری از جمهوریخواهان ابزار نگرانی کردند که تداوم فروشهای عمده تسلیحات به خاورمیانه موجب از میان رفتن اعتبار ابتکار دولت قبلی می شود که هدفش معطوف به کاستن از جریان سلاحهای مرگبار به این منطقه مشتعل بود.

اختلافات بین کنگره و رئیس جمهور در سپتامبر ۱۹۹۲ بالا گرفت، کمی قبل از آنکه کنگره تعطیل شود، دولت بوش قصدش را مبنی بر فروش هواپیماهای جنگنده اف-۱۵ بیشتری به عربستان سعودی اعلام داشت. علیرغم مخالفتها، کنگره نتوانست جلو معامله پیشنهادی را بگیرد. در میان بسیاری از دلایل یکی اینست که نامزد ریاست جمهوری بیل کلینتون آن پیشنهاد را تایید نمود. دلیل دیگر آنست که دمکراتهای کنگره، که زمانی در خصوص فروش اسلحه به اعراب مقاومت می کردند، بمنظور حمایت از اشتغال که اینک بخاطر محدودیت بعد از جنگ سرد، در معرض تهدید بود، از فروش مذکور حمایت نمودند (همچنین نگاه کنید به فصل ۹).

لذا یک الگوی جا افتاده تداوم می یابد: رئیس جمهور به پیشنهاد فروش اسلحه به سایر کشورها ادامه می دهد، و کنگره کماکان شرایطی را برای آن تعیین می کند - ولی به طریقی که معمولاً به رؤسای جمهور قسمت اعظم آنچه را که می خواهند بدهد.

## کنگره و سیاست نیکاراگوئی دولت ریگان

دفاع دولت ریگان از کمک به کنترا، نه مانند تجارب فروشهای تسلیحاتش، غالباً توسط کنگره رد شد، و تا زمان خاتمه دوره دومش، ریگان تا حدود زیادی از تقلای جلب حمایت کنگره برای سیاستهای مورد نظر دست برداشته بود. وضعیت نیکاراگوآ همچنین از نظر مقاومت کنگره که محورش بیشتر در مجلس نمایندگان بود تا در سنا، متفاوت بود. دولت ریگان معمولاً از تلاش برای جلب حمایت جهت فروش تسلیحات به کشورهای عرب در مجلس نمایندگان که در کنترل دمکراتها بود صرفنظر می کرد، و در عوض ترجیح می داد که متمرکز بر سنا شود. جائیکه در آن شانس زیادتری داشت که از شکست فوری پرهیز نماید، در مورد کمک به کنترا، از سوی دیگر، نتیجه هر نبرد عمده ای از نیمه ۱۹۸۳ به بعد در مجلس نمایندگان تعیین می گردید، جائیکه تقریباً تمامی جمهوریخواهان نوعاً حامی رئیس جمهور بودند و یک اکثریت (ضعیف) دمکراتها مخالف او بودند. تنها پیروزی قابل اهمیت رئیس جمهور در مجلس نمایندگان در ۱۹۸۶ حاصل آمد.

داستان کمک کنترا در ۱۹۷۹ آغاز گردید، هنگامیکه رژیم دیکتاتوری آناستازو سوموزا، که از مدتها مورد حمایت ایالات متحده بود، سرنگون گردید. ائتلافی از مخالفان سوموزا مشهور به جبهه آزادیبخش ملی ساندنیستیا (FSLN) جانشین وی شد. دولت ریگان، نسبت به آنچه باور داشت که نفوذ رو به افزایش شوروی و کوبا در نیکاراگوآ (و بطور کلی در آمریکای مرکزی) بود احساس خطر کرد، حمایت ایالات متحده از نیکاراگوئیهای تبعیدی در هندوراس، معروف به کنتراها (ضد انقلابیون) را اجازه داد. که قبل از آن جنگ با به اصطلاح ساندنیستهای مارکسیست را آغاز کرده بودند. با حمایت ایالات متحده، کنتراها هم از لحاظ نفوذ افزایش یافتند و هم اقداماتشان جسورانه تر شد. در ۱۹۸۴، با کمک سیا، آنها بنادر نیکاراگوآ را مین گذاری کردند، که سبب شد تا ساندنیستها شکایتی را علیه ایالات متحده در دادگاه جهانی به اتهام نقض حقوق بین الملل ثبت نمایند.

ناخرسندی کنگره از اقدامات آمریکا جهت سرنگون ساختن یک حکومت مستقر و مورد پذیرش بین المللی رو به افزایش گذاشت. اقدامات پنهانی سیا، به عنوان روشی جهت حفظ همسایگان نیکاراگوآ از رژیم چپ توجیه گردید، ولی بطور روزافزونی روشن بود که کنتراها خودشان خواستار چیزی کمتر از ساقط کردن ساندنیستها نیستند.

کنگره علیه آن هدف وارد عمل شد. مقامات دولت ریگان انکار کردند که هدف سیاست ایالات متحده سرنگونی حکومت نیکاراگوآ می باشد. در عوض "آنها استدلال کردند که هدف جلوگیری از رسیدن سلاحهای فرستاده شده توسط شوروی و کوبا بدست شورشیان چپ گرا در



السالوادور است.<sup>۱</sup> دموکراتهای مجلس نمایندگان معذک در دسامبر ۱۹۸۲ موفق به گذراندن به اصطلاح اصلاحیه بولاند شدند، که استفاده از اعتبارات سیا و وزارت دفاع را برای خصوصاً عملیات سرنگون ساختن حکومت نیکاراگوا ممنوع ساخت<sup>(۴)</sup>. در ۱۹۸۴، در پی داسنان مین گذاری، سنا به مجلس نمایندگان پیوست در امتناع از تصویب اعتبارات اضافی جهت از میان بردن رژیم ساندنیستا. اقدام سنا، که مغایر موضع قبلی اش در جهت کنترل مجلس نمایندگان در مبارزه تهاجمی اش با رئیس جمهور بود، کمتر بخاطر تغییر در احساسات بلکه به سبب این باور بود که سیا مسئولیت قانونیش را در مورد "مطلع نگاه داشتن کامل و جاری" کنگره درباره عملیات پنهانی، نادیده گرفته بود. سناتور جمهور یخواه باری گلدواتر، رئیس کمیته اطلاعاتی سنا، حالت بیزاری کنگره را در نامه مختصر و مفید "بیل عزیز" به رئیس سیا ویلیام کیسی چنین بیان داشت:

من سعی کرده ام که نشان دهم چگونه می توانم پسادگی احساساتم را درباره اینکه رئیس جمهور مین گذاری برخی بنادر در آمریکای مرکزی را تأیید کرده است بشما بگویم. در یک جمله کوتاه و مختصر می شود احساس را گفت: من دلخورم.

بیل این شیوه ای نیست که کاری را بدون تعمق انجام داد "من خودم را در یک جهنم سر در گمی می بینم... رئیس جمهور از ما خواسته است که از سیاست خارجی اش حمایت کنیم. بیل، چگونه می توانیم از سیاست خارجی اش حمایت کنیم وقتی که ما نمی دانیم که او چه مزخرفی انجام می دهد؟ (گزارش هفتگی فصلنامه کنگره ۱۴ آوریل ۱۹۸۴، ۸۳۳).

خود داریهای بعدی جهت از سر گرفتن کمک ایالات متحده به کنترها احساسات عمومی را در خصوص این مساله منعکس کرد، همانطور که نظرخواهی بعد از نظرخواهی نشان داد اکثریت مردم امریکا طرف کنگره را گرفتند نه رئیس جمهور را (سوبل ۱۹۸۹، و تیکف و مک کورمیک ۱۹۹۳).

دولت ریگان بر شدت مبارزه لابی کردن افزود تا مخالفت کنگره نسبت به سیاست هایش را که همچنان بخصوص در اظهارات مجلس نمایندگان عیان بود، برگرداند. در ژوئن ۱۹۸۶ مجلس نمایندگان با اکثریت ضعیفی یک برنامه ۱۰۰ میلیون دلاری کمک نظامی و انساندوستانه را برای کنترها تصویب کرد. رئیس جمهور بدینقرار بر رهبری دموکراتها در مجلس نمایندگان غلبه یافت. که با مقایسه مشابهتش با ویتنام، مخالفتش با کمک نظامی، ناشی از این نگرانی بود که این گام نخستین بجانب مداخله نظامی مستقیم ایالات متحده خواهد بود، آنچنانکه رئیس مجلس نمایندگان توماس پی. "تپ" او نیل<sup>۱</sup> اظهار داشت، "من می بینم که ما گام به گام داریم وارد یک موقعیت نظامی می شویم که منجر به کشاندن مستقیم پسران ما در جنگ می گردد."

<sup>۱</sup> Thomas P. "Tip" O'Neill

توفیق دولت در مجلس نمایندگان مستلزم سرمایه گذاری قابل ملاحظه از اعتبار ریاست جمهوری بود. ریگان مستقیماً از مردم آمریکا در این خصوص استمداد طلبید با بی توجهی به نظر رؤسای کنگره از طریق برنامه تلویزیونی ملی درخواست مساعدت کرد. این "خطیب بزرگ" در اشاره کنترها را "مبارزان آزادی" و "برادران ما" خواند، در حالیکه آنهائیکه مخالف کمک به شورشیان بودند را برچسب "انزواجویان جدید" زد. ریگان هشدار داد که ۰۰ آنها مصیبت را یاری می دهند و تاریخ آنها را مسئول خواهد شناخت. "دولت" تهدید استراتژیک را به عبارت شدیدی توصیف کرد: "یک کوبای دیگر"، "یک مأمن مطلوب برای تروریستها و خرابکاران بفاصله فقط دو روز رانندگی از هارلینگتن، تگزاس"، و "یک عرصه مبارزه دائمی برای تروریسم، وطنی دور از وطن برای قذافی، و آیت الله<sup>۱</sup>، درست به فاصله سه ساعت پرواز هوایی از مرز ایالات متحده". در مارس ۱۹۸۶ رئیس جمهور اظهار داشت که "آنهائیکه سازش کارند نباید نه با جان مبارزان آزادی نه با نیازهای اولیه و فوری دفاعیشان مصالحه کنند. آنها باید در مورد آزادی مصالحه نمایند".

کمک نظامی جدیدی در ۱۹۸۷ تصویب نشد، ولی کنگره کمک های اضافی انساندوستانه را تأمین کرد. در همان زمان دولت ریگان کماکان سرسخت در عزمش باقی ماند که کنترها را رها نسازد، بهر حال، کنگره بطور روزافزونی بر ضرورت یک فیصله سیاسی تأکید نمود. رئیس جمهور کاستاریکا، اسکار آریاس سانچز، پیشنهاد صلحی تنظیم کرد، که توسط سایر حکومت های آمریکای مرکزی تأیید گردید، که هدفش فیصله ای سیاسی از راه مذاکره بود (که بعداً موجب اعطای جایزه صلح نوبل به وی گردید). کنگره بطور کلی از آن روند حمایت کرد در حالیکه دولت ریگان همچنان با سوطن به آن می نگریست، ولی حمایتش از کنترها رو به کاهش می گذاشت چون پیشنهادات آریاس در کانون تلاشهای مصمانه دیپلماتیک قرار گرفت. در مارس ۱۹۸۸ ساندینیست ها و کنترها بر سر یک آتش بس و نهایتاً وارد ساختن کنترها در زندگی سیاسی نیکاراگوا توافق کردند. چون انتخابات پاییزی ریاست جمهوری و کنگره نزدیک می شد. سرزنش کردن بخاطر امکان "از دست دادن" آتی نیکاراگوا به کمونیسم بحث بر سر سیاست نیکاراگوا را داغ ساخت. بهر حال هیچ حزبی روی این موضوع سرمایه گذاری نکرد چون هر دو حزب نگران مبارزه طولانی مدت بر سر کمک به کنترها بودند که از آن هیچیک از لحاظ سیاسی منتفع نمی گردید.

<sup>۱</sup> ریگان در توجیه اقدام جنایتکارانه و تروریستی اش که دیوان بین المللی دادگستری نیز طی حکم مشهودش آن را محکوم ساخت متوسل به هر بهانه ای شده و آسمان و ریسمان را بهم می یافت تا مردم و نمایندگان مردم را فریب دهد.

جورج بوش بخوبی آن را دریافت. کوتاه مدتی بعد از انتخابش وی به یک توافق دو حزبی با کنگره دست یافت که کنترها را تا فوریه ۱۹۹۰ زمان برگزاری انتخابات آزاد، که حکومت ساندنیستا وعده آن را داد، کمک نمایند. با آن توافق کنگره و رئیس جمهور در پیشبرد سیاست ایالات متحده در قبال نیکاراگوا از میدان نبرد به میز مذاکره، دست بدست یکدیگر دادند. شگفت آنکه، رئیس جمهور نیکاراگوا، دانیل اورتگا، نامزد ساندنیستا، در انتخابات فوریه شکست خورد. به دنبال برگزاری انتخابات، فصل نوینی در سیاست خارجی آمریکا در قبال آمریکای مرکزی گشوده شد. بهر حال سیاستی که خاتمه یافت کماکان توجه را بخود معطوف می دارد، چه نشانگر بی میلی رهبران آمریکاست که درگیر در وضعیتهای نزاع خصمانه ای بشوند که لازمه آن تعهد اعزام سربازان ایالات متحده باشد. هم کنگره و هم قوه مجریه متوسل به ترفندهای آئین نامه ای شدند تا یک برنامه نامحبوب از لحاظ سیاسی را زنده نگاه دارند، ولی در پایان کنگره آن برنامه را رها کرد که اهدافش مبهم و شانس توفیقش بسیار ضعیف بود (واربرگ ۱۹۸۹).

### موانع در برابر سیاست گذاری خارجی کنگره

اگرچه کنگره بارها نقشی قاطع را در سیاست خارجی ایفا کرده است (معمولاً در پی جنگ) و در مواردی نیز رضایت خود را ابراز داشته ولی هیچ یک از این توصیفات این حقیقت را پنهان نمی دارد که کنگره بعنوان یک نهاد دارای آمادگی و امکانات کمتری است که بطور موثری با رئیس جمهور رقابت ورزد هنگامیکه مساله هدایت روابط خارجی کشور مطرح باشد. سه عامل به هم مرتبط مبین این امر است: تنگ نظری ناحیه ای، ضعف سازمانی، و فقد تخصص و مهارت.

### ناحیه گرایی

توجه کنگره بیشتر معطوف به امور داخلی است تا بین المللی، تمامی ۴۳۵ نمایندگان مجلس هر دو سال یکبار آماده برای انتخاب مجدد میشوند. همچنانکه یک سوم نمایندگان سنا، مشغله مداوم انتخاب مجدد فشاری وارد می آورد که بیشتر به نگرانیهای داخلی پیردازند تا بین المللی. فشار بخصوص بیشتر در مورد نمایندگان مجلس است و شاید بهمین دلیل باشد که از ده مقرر «قرارداد با آمریکا» نمایندگان جمهورخواه مجلس در ایام انتخابات ۱۹۹۴ فقط یک مهم مربوط به سیاست خارجی بود. در حالیکه رئیس جمهور یک حوزه انتخابیه ملی دارد، تمامی ۵۳۵ عضو کنگره دارای پایه های انتخاباتی خیلی محدودتری بوده و بهمین نحو منافع حوزه های محدودی دارند. خاتمه جنگ سرد عملاً این تمایلات را تشدید می کند، همانطور که

موجب تشویق ابراز اولویت‌هایی در قبال گروه‌های قومی خاص گردیده است (شاین ۱۹۹۵- ۱۹۹۴). بدین سبب، به عبارت معاون سابق وزیر امور خارجه ویلیام دی. راجرز (۱۹۷۹) "از آنجا که سرنوشت تمامی نمایندگان مجلس و یک سوم سنا در هر ۷۳۰ روز در دست مردم قرار دارد، کنگره گروگان هر تغییر کوتاه مدت افکار مردمی است. لذا وسوسه جلب رضایت، پیشداوری و احساسات غلبه دارد."

چون سناتورها و نمایندگان جهت بقای خود متکی به ترضیه منافع نسبتاً محدود حوزه های انتخابیه شان می باشند، "ذهنیت ملی داشتن می تواند خطری نسبت به سابقه کار قانونگذار باشد" (سندکوئیست ۱۹۷۶).

از اینرو یک مشکل سیاست خارجی از دیدگاه نماینده حوزه انتخابیه، ممکن است مسأله‌ای لهستانی، اسرائیلی یا ایرلندی نگریسته شود. مشابهاً، نیازهای نظامی ممکن است بواسطه منافع صنایع واقع در ایالت یک سناتور یا ناحیه یک نماینده سبک و سنگین شود. "یک روز پرسیده شد آیا درست است که محوطه نیروی دریائی در حوزه ای خیلی کوچک واقع است که بتواند آخرین کشتی های جنگی را جای دهد" هنری سیمسون رئیس کمیته امور نیروی دریائی مجلس نمایندگان در اوائل این قرن پاسخ داد، "آن درست است. و بهمان دلیل است که من همیشه طرفدار کشتی های کوچک بوده‌ام" (نقل شده در سندکوئیست)

رئیس جمهور از مزیت بسیار متفاوتی برخوردار است. با داشتن حوزه انتخابیه سراسری کشور، نگرش رئیس جمهور به مسائل سیاست خارجی گسترده‌تر است. رئیس جمهور معمولاً می‌تواند برخی منافع محدود یا داخلی را به کناری نهد (مثلاً با امتناع از پشتیبانی از یک محدودیت حمایتی تجاری) بدون ترس از تلافی و مجازات انتخاباتی. در حالیکه رئیس جمهور جهت اندیشه دراز مدت مورد تحسین واقع می‌گردد تا اندیشه لحظه‌ای، یک سناتور یا نماینده مجلس چنین نیست. سناتور سابق ج. ویلیام فولبرایت توضیح می‌دهد. "با جهت‌گیری ناحیه‌ای زیاده از حد"، اعضای کنگره "بشدت نسبت به تاثیر فشار خصوصی و به زیاده رویها و ناکفایتی های افکار عمومی که غالباً نیز غافل از نیازها، خطرات، و فرصتها در روابط خارجی می باشند حساس هستند." (فولبرایت و دوتا از جانشینانش بعنوان رئیس کمیته روابط خارجی سنا، فرانک چرچ از آیداهو و چارلز پرسی از ایلینویز، در تلاش برای انتخاب مجدد شکست خوردند تا حدی بخاطر اینکه آنها نقش رهبری در رابط خارجی را بعهده گرفتند تا امور داخلی).

علاقه و توجه به امور سیاست خارجی توسط اعضای کنگره نوعاً زودگذر است و قویاً تحت تاثیر ارزش خبری آنها می‌باشد (کراپ و هالت ۱۹۹۲). بر طبق نظر سناتور جمهوریخواه دانیل ج. ایونس از واشنگتن، روند قانونگذاری تبدیل شده است به "خواندن عنوان خبرهای

دیروز بنحویکه ما بتوانیم اصلاحات امروز را بنویسیم تا بتوانیم عنوان خبرهای فردا را بوجود آوریم" اغلب اصلاحات پیشنهادی تصویب می‌شوند با انتظار اندکی که بصورت قانون در آیند. آنگونه که مشاور سناتوری خاطر نشان ساخت، "این بصورت یک جز، پذیرفته شده بازی در آمده است که اصلاحات اتخاذ و اطلاعیه های مطبوعاتی که ادعای اعتبار دارند صادر می شوند، با این تفاهم که اغلب این اقلام موقعیکه لایحه جهت شور و بحث به مجلس می رود به داخل سبد باطله ریخته می‌شود." "پدیده صدبارون" - همه سناتورها می‌خواهند بعنوان کسی نگریسته شوند که سیاست خارجی را هدایت می‌کند - این رفتار ظاهراً بی معنی را توضیح می‌کند (ابردورفر و دوار ۱۹۸۷).

سیستم کمیته‌ای کنگره، جائیکه کار واقعی این نهاد انجام می‌شود، ناحیه‌گرایی را تقویت می‌کند. اعضای کنگره در کمیته‌ها در جهت تقویت دورنمای انتخاب مجددشان، توسعه نفوذشان در درون مجالس، طرح ریزی سیاست روابط عمومی مناسب، و قراردادادن خودشان برای مشاغل جدید، خدمت می‌کنند (فنو ۱۹۷۳، همچنین نگاه کنید به بورگین ۱۹۹۳، اسمیت و دیرینگ ۱۹۹۰).<sup>۱</sup> اگرچه عملکرد ممتاز در کمیته‌های کنگره ممکن است در جهت نیل به هر یک از این مقاصد مؤثر باشد، ولی انتخاب مجدد در درجه اول بستگی به خدمت جهت حوزه انتخابیه دارد. این چنین نگرانی‌هایی توجه کنگره ایها را از مسائل اساسی سیاسی باز می‌دارد. نیوزویک این احساس را به چنین شیوه‌ای در ژانویه ۱۹۹۱ منعکس ساخت: "فراموش کنید... خلیج فارس را! اضطراب پنهانی تمامی ۴۳۵ نمایندگان مجلس ایالات متحده کسب سهم نمایندگی مجدد ناحیه می‌باشد".

کسب مأموریت در کمیته‌ای مهم است که مربوط به منافع مردم حوزه انتخابیه و مؤثر در خدمت به حوزه انتخابیه باشد. کمیته‌های کنگره‌ای این اولویتها را منعکس می‌نماید، که به نوبه در تعیین روند قانون‌گذاری مؤثر است.

اعضای مجلس از ایالات کشاورزی می‌خواهند با مسائل کشاورزی سر و کار داشته باشند در حالیکه مردم شهر نمی‌خواهند، بنابراین کمیته‌های کشاورزی در تر کیب خود روستائی و طرفدار کشاورزی هستند. کمیته‌های امور نظامی تحت غلبه طرفداران نظامی قرار می‌گیرد، کمیته‌های امور شهری توسط اعضای از شهرها، کمیته‌های داخلی توسط غریبه‌های طرفدار احیا، اراضی، بهم چنین پیش می‌رود. بنا به عرف، کمیته‌های قضائی منحصرأ توسط حقوقدانان پر می‌شود. در داخل هر کمیته، کمیته‌های قرعی تخصصی‌تر و اعضای منفرد وجود دارد. تصمیمات متخصصان توسط همکارانشان در اغلب اوقات بجز یک بررسی سرسری نیست، بررسی تازه و دقیق هر مساله ای توسط هر یک از اعضا، بوضوح غیر ممکن است. و از طریق

<sup>1</sup> Fenno, Burgin, Smith & Deering

وعده کمک متقابل، مدافعان محلی گوناگون تشکیل ائتلاف حمایت متقابل می‌دهند.  
(سندکویست ۱۹۷۶، ۶۰۰)

با مفروض داشتن این انگیزه‌ها و اقدامات، برانگیختن توجه کنگره به امور خارجی اغلب زودگذر و سطحی است. در واقع، "فدا کردن همسازی و همبستگی کلی سیاست ملی برای منافع تنگ نظرانه و اهداف کوتاه مدت... نتیجه طبیعی محاسبات سیاسی‌ای است که بطور اجتناب ناپذیری در تصمیم‌گیری کنگره غلبه دارد" (بلیک مان<sup>۱</sup> ۱۹۹۰).

### ضعف سازمانی

اختیار و مسئولیت در داخل کنگره منشعب و متفرق است. جمله قصار رئیس‌جمهور ترومن، "مسئولیت این جا متوقف می‌شود!" همتائی در کنگره ندارد. بیش از نیمی از کمیته‌های ثابت در هر دو مجلس نمایندگان و سنا صلاحیتهای تعریف شده وسیعی دارند که به آنها برخی مسئولیتهای امور خارجی را می‌دهد (نگاه کنید به جدول ۱-۱۲). نه مانند شاخه اجرائی، جائیکه مباحث سیاسی در خلوت با فرد واحدی، رئیس‌جمهور، روی می‌دهد، که اغلب گزینش نهائی را انجام می‌دهد، مباحث کنگره‌ای بطور عمومی صورت می‌گیرد، با گزینش نهائی توسط شمارش آری‌ها و خیرها، و با تصمیم‌گیری پراکنده. تحت این شرایط، همسازی و هماهنگی سیاسی، زیاد امکان‌پذیر نیست.

طی سالهای ۱۹۷۰ کنگره دست به چندین اصلاح آئین نامه ای زد جهت غیرمتمرکز ساختن اختیار از سطح کمیته‌ها به کمیته‌های فرعی و چالش نسبت به سیستم ارشدیت را تشویق کرد، و اهمیت مقامات رهبری را تقلیل داد<sup>۲</sup>. در نتیجه شناسائی موضع اختیار و اقتدار در کنگره دشوارتر از گذشته گردید. "۱۶۵ نفر آدمهای متفاوت در مجلس و سنا وجود دارند که می‌توانند به عنوان غرور آمیز" آقای رئیس "مورد خطاب قرار گیرند، که ریاست کمیته یا کمیته ای فرعی به آنها داده شده است" (برودر<sup>۳</sup> ۱۹۸۶، ۹). بهمین منوال، رهبری کنگره نمی‌تواند از طرف این نهاد بعنوان یک کل سخن گوید، و کنگره بندرت با یک صدای واحد حرف می‌زند.

نیوت گینگریچ<sup>۳</sup> هنگامیکه رئیس مجلس شد مصمم گردید که این روند بسوی رهبری متفرق را برگرداند، ولی توفیقش، بخصوص در قلمرو سیاست خارجی، باید بطوری جدی مورد آزمایش قرار گیرد.

<sup>۱</sup> Blechman

<sup>۲</sup> Broder

<sup>۳</sup> Newt Gingrich

عروج سیاست تک موضوعی - که اعضای کنگره‌ای را مقید به ارزیابی نه بر اساس سابقه جامع بلکه فقط عملکردشان در خصوص موضوعات خاص می‌کند - مشکلات وابسته به پراکندگی قدرت را تشدید می‌نماید. با در نظر داشتن اینکه ۳۸۵ کمیته و کمیته فرعی کنگره توسط بیش از هزار و سیصد لابی‌کننده رسمی همراهی می‌گردند، یک مقام سابق شکوه داشت که بجای یک سیستم دو حزبی، کاپیتول هیل مشابهت با "یک سیستم ۳۸۵ حزبی دارد" (نقل شده در کراب و هالت ۱۹۹۲، ۲۷۵).

انشعاب قدرت و مسئولیت در کنگره، مشورت و هماهنگی قوه مجریه - قوه مقننه را به شکست می‌کشاند و کنگره را بصورتی غیر مسئول ظاهر می‌سازد. مثلا وقتی با حوزه انتخابیه‌ای بدگمان و مظنون مواجه می‌شوند، شرایط مذکور تک‌تک سناتورها و نمایندگان را قادر می‌سازد که انتقادات را با این دفاع بی اثر سازند، "من آن کار نکردم، آن کار یکی دیگر بود." مسئولیت فردی بیشتر کاهش پیدا می‌کند وقتی کنگره ایها تمایل به انجام امور بر طبق مقررات آئین کاری داشته باشند تا اینکه مستقیما با آن‌ها مقابله نمایند. نمونه‌ای درخشان از این امر ملاحظه سنا نسبت به دو معاهده جنگالی روی داد که کنترل کانال پاناما توسط آمریکا به پاناما واگذار گردد.

سناتورها نسبت به بیش از پنجاه اصلحیه، قریب بیست رزرواسیون، یک دو جین تعبیر و برداشت ذهنی، و چندین شرط، یعنی تقریبا نود پیشنهاد برای تغییر یک نوع یا نوع دیگری از مقررات معاهده رأی دادند.

وسوسه برخورد با مسائل بطور آئینی غالبا غیر قابل مقاومت است. مثلا در مورد کانال پاناما، بسیاری از تغییرات پیشنهادی عموما بعنوان "بهبود" ارائه می‌شد که آنرا راحت‌تر سازد جهت رأی دادن به سندی غیر مطلوب از لحاظ سیاسی. از اینرو آئین کار بصورت وسیله مفیدی در آمد بمنظور مواجهه با سیاست تک موضوعی، که به اعضای کنگره امکان می‌دهد، تا موضع واقعی خودشان را مخفی سازند. از اینرو انتقادات بالقوه انتخاباتی را بی اثر نمایند. (بهرحال در مورد کانال پاناما، قابل ذکر است که بیش از نیمی از سی و هشت سناتوری که معاهدات مذکور را حمایت کردند در مبارزه بعدی برای انتخاب مجدد باختند.) آنها همچنین می‌توانند از مقابله مستقیم با رئیس‌جمهور اجتناب ورزند با پوشاندن مخالفتشان در استدالات آئین کاری که نسبت بدان قوه اجرایی پاسخ سریعی ندارد.

اگر مثلا یک تصمیم کنگره - مستقیما پول لازم برای ناو هوایما بر جدیدی را تأیید ننماید لازم‌ه‌اش این خواهد بود که بیش از نیمی از تمامی اعضای کنگره نتیجه‌گیری کنند که نیروی دریایی می‌تواند یا تعداد کمتر ناو هوایما بر انجام وظیفه کند... این سبب برانگیختن یک مقابله‌جویی جدی با کارشناسان خواهد شد که برای یک کنگره‌ای خیلی دشوار خواهد بود.

جدول ۱-۱۲ مسئولیت های امور خارجی کمیته در مجلس و سنا

| کمیته سنا                            | مسئولیت امور خارجی   | کمیته مجلس                                       |
|--------------------------------------|--|--|
| کشاورزی، تغذیه و جنگلداری<br>تخصیصات | سیاست و کمک کشاورزی خارجی<br>تخصیص درآمدها، فسخ<br>تخصیصات   | کشاورزی<br>تخصیصات                               |
| سرویس های مسلح                       | دفاع، امنیت ملی، جنبه های ملی<br>انرژی هسته ای   | امنیت ملی  |
| بسانگذاری و مسکن و امور<br>شهری      | تولید دفاعی، سیاست اقتصادی<br>بین المللی ترویج صادرات و تجارت<br>خارجی   | خدمات بانکی و مالی، بازرگانی<br>روابط بین المللی |
| بودجه                                | مسائل بودجه، حل بودجه با<br>رضایت مشترک  | بودجه  |
| بازرگانی، علوم و حمل و نقل           | امور دریائی بازرگانی، دریائی<br>شیلان، مدیریت اقیانوسها و<br>منطقه ساحلی   | بازرگانی، منابع، علوم                            |
| انرژی و منابع طبیعی                  | سیاست انرژی، توسعه غیرنظامی<br>انرژی هسته ای   | بازرگانی، علوم                                   |
| محیط زیست و کارهای عمومی             | سیاست زیست محیطی، تنظیم<br>انرژی هسته ای، تخلیه ضایعات در<br>اقیانوس، جنبه های زیست<br>محیطی مناطق ماوراء قلات قاره<br>امور درآمدها، گمرکات،<br>موافقتنامه های تجارت خارجی،<br>تعرفه ها، سهمیه های وارداتی<br>رابطه با کشورهای خارج،<br>معاهدات، موافقتنامه های اجرایی،<br>سازمانهای بین المللی، کمک<br>خارجی، مذاخله در خارج، اعلان<br>جنگ، تروریسم، امور محیط<br>زیست بین المللی و علمی<br>سازمان و تجدید سازمان فوه<br>مجریه، سازمان و مدیریت سیاست<br>صادرات هسته ای<br>فعالیت های اطلاعاتی، عملیات<br>پنهانی<br>مهاجرت و پناهندگان، جاسوسی<br>تنظیم مقررات، کارگران خارجی | علوم   |
| روابط خارجی                          |  | طرق و ابزار                                      |
| امور حکومتی                          |  | روابط بین المللی                                 |
| اطلاعات                              |  | نظارت و اصلاحات حکومت                            |
| فضائی<br>کار و منابع انسانی          |  | اطلاعات  |
|                                      |  | قضائی  |
|                                      |  | فرصتهای اقتصادی و آموزشی                         |

یادآوری: توصیفات مربوط به مسئولیتهای امور خارجی برگرفته شده از صلاحیتهای کمیته های سنا در  
صدو چهارمین کنگره می باشد، با صلاحیتهای مشابه کمیته های مجلس نمایندگان که تا حد امکان با مسئولیتهای  
سنا مطابقت داده شد. تمامی کمیته های مجالس مربوطه کنگره دائمی می باشند به استثنای کمیته های اطلاعات،  
که در هر دو مورد کمیته های منتخب می باشند.



اگر سازشی در خصوص ناو هواپیمابر حاصل شود، برای تقریباً محقق است که رأی در پوشش مقررات آئین کاری قرار می‌گیرد (درخواست تقدیم لایحه و غیره) که به عضو کنگره اجازه خواهد داد که در صورت نیاز، رأی خودش را بر اساس مسائل آئین نامه‌ای توجیه کند تا بر طبق ماهیت موضوع (آسپین ۱۶۵، ۱۹۷۶).

استفاده کردن از آئین کار جهت اجتناب از مسئولیت مستقیم بمعنی آن نیست که اعضای کنگره کفایت انجام شغل‌شان را ندارند. برعکس، اثر واقعی رأی‌شان را در پوشش عبارات مغلق آئین کاری پنهان داشته و بخودشان این فرصت را می‌دهند که بسهولت مسیر آگاهی و بیداری را بجای مسیر مصلحت بپیمایند.

نوعی متفاوت از ظاهراً بی مسئولیتی کنگره ناشی از روند بسیار کند قانونگذاری می‌گردد. کندی عامدانه در رویه کار ممکن است ذاتی دستگاهی باشد که موظف به آشتی دادن نظرات نابرابر است. ولی تأخیرها بواسطه پراکندگی اختیارات و مسئولیت‌ها بین دو مجلس، انشعابات بیشتر در درون ساختار پیچیده کمیته‌ها و کمیته‌های فرعی می‌باشد (که روند قانونگذاری را در خصوص موضوعات مهم تا حد تقریباً فلج کننده‌ای کند می‌سازد [یورگین ۱۹۹۳])، و فقدان تقریباً کامل دیسیپلین حزبی آن را طولانیتر می‌کند. قاعده کفایت مذاکرات سنا، که مستلزم وجود اکثریتی فوق العاده برای خاتمه بحث است، عامل محدودکننده دیگری در این ابتکار است. "نتیجه اینست که هر جز، قانون باید مسیری پر از مانع با دشواری بی نظیر را بگذرانند ... چیزهای معدودی بسرعت روی می‌دهد. سیاستهای نهابتا متخذ غالباً خیلی دیر تصویب می‌شوند. و در روند غلبه بر موانع بی شمار قانونی، سیاست‌ها ممکن است تا حد بی اثر بودن مورد مصالحه قرار گیرند" (سندکونیست ۱۹۷۶). این تصویر تضاد دارد با توانائی ثابت شده رئیس جمهور که سریعاً و بطور قاطع اقدام می‌کند، آنگونه که تحرک سریع تحولات بین المللی اغلب ایجاب می‌نماید. "رؤسای جمهور نیز می‌توانند دفع الوقت نمایند"، جیمز ال. سندکونیست (۱۹۷۶) خاطر نشان می‌سازد، "ولی نه مانند کنگره زیرا آنها به سبب ساختار سازمانی مجبور بدان نیستند."

یک شکل نهائی عدم مسئولیت، در تمایل اعضای کنگره به "درز دادن" اطلاعات، مشهود است. یک نمونه جالب از تکرار مساله در ۱۹۸۷ بوقوع پیوست. موقعیکه کمیته اطلاعات سنا رأی داد که گزارش درباره جلسات استماع غیر علنی در خصوص ماجرای ایران - کنترا را جهت عموم منتشر نسازد، فقط بخاطر اینکه اخبار NBC نیمه نخست گزارش را سه روز بعد تحصیل نماید. ظرف دو هفته نیمه دیگر آن در نیویورک تایمز ظاهر گردید. سناتور باتریک ج

— لی های<sup>۱</sup> بعنوان نایب رئیس کمیته بعداً استعفا داد هنگامیکه معلوم شد که او گزارش غیر طبقه بندی شده کمیته را درز داده بود. — و درست در زمانی که کمیته درصدد آن بود تا نشان دهد که مقامات دولت ریگان، نه اعضای کنگره، غالباً مسئول درز دادن اطلاعات طبقه بندی شده حکومتی بودند. و حتی نقض آشکارتری در ۱۹۹۵ روی داد، موقعیکه نماینده مجلس رابرت سی. تورپچلی<sup>۲</sup>، یک دمکرات از نیوجرسی، اطلاعات محرمانه ای را آشکار ساخت که در آن ظاهراً سیا متهم به ارتکاب دو قتل در گواتمالا می گردید — علیرغم سوگندش که "هیچ اطلاعات محرمانه ای را که در جریان انجام وظیفه ام در مجلس نمایندگان دریافت می دارم، فاش نخواهم ساخت."

فاش ساختن های کنگره از استقلال آن ناشی می شود که سناتورها و نمایندگان ارزش زیادی برایش قائل می باشند چه با قرار دادن موضوع تحت نورافکن رسانه های جمعی، منافی می تواند برای آنها تحقق یابد. (تورپچلی "تکلیف اخلاقی" را در دفاع از رفتارش مستند قرار داد). یکی از عواقب آن اینست که رئیس جمهور غالباً از "مزیت اجرائیش" استفاده می کند برای کنترل اطلاعات — بخصوص اطلاعات محرمانه — بدین طریق از دخالت کنگره در سیاست گذاری جلوگیری می نماید. در حد افراط، رئیس جمهور ممکن است کنگره را عاصداً بطور کلی دور بزند، همانطور که ریگان در عملیات پنهانی اسلحه — بجای گروگانها تنظیم شده توسط رابرت مک فارلن مشاور امنیت ملی به آن مبادرت ورزید. اولیور نورث، یکی از کارمندان شورای امنیت ملی که مسئول درجه اول جهت انجام معامله ایران — کنتر بود، در دفاع از این اقدام استدلال کرد که بخاطر میل شدید کنگره به افشای اطلاعات مخفی نگه داشتن ضروری بود.

### فقدان تخصص

سومین ضعف سازمانی موثر در روابط "پاسخگویانه" کنگره و رئیس جمهور ناشی از سلطه نسبتاً بیشتر کاخ سفید بر تخصص فنی و توانائی در کنترل جریان اطلاعات می شود. ما قبلاً این را در بحث خود از وزارتخانه ها و سازمانهای تشکیل دهنده سیستم سیاست گذاری دومین دایره متحدالمرکز مشاهده کردیم، که همه آنها سازمانهای قوه اجرائیه می باشند. اگرچه آنها برخی اوقات در برابر دستور رئیس جمهور مقاومت می ورزند، همانطور که ما در فصل ۱۴ خواهیم دید، ولی این سازمانها بنحو فوق العاده ای به تفوق رئیس جمهور بر کنگره کمک می

<sup>1</sup> Patrick J. Leahy

<sup>2</sup> Robert C. Torricelli

نمایند، که متکی به شاخه اجرایی جهت کسب اطلاعات مهم برای توصیه های درست سیاسی می باشد. (نگاه کنید به وست و کوپر ۱۹۹۰).

کنگره کوشیده است تا بر فقدان تخصص به چند شیوه غلبه نماید. نقش نظارت کننده اداره محاسبات عمومی را متناوباً توسعه داده است، و اداره ارزیابی تکنولوژی را تاسیس کرد تا پیشنهادات علمی و فنی را ارزیابی کند و اداره بودجه کنگره، تا در تحلیل گزینه های بودجه و آماده کردن قطعنامه بودجه سالانه کمک کار باشد. شاید مهمتر از همه اینکه بطور قابل ملاحظه ای تعداد کارکنان حرفه ای در خدمت کمیته های کنگره و تک تک اعضای کنگره را افزایش داده است. این افزایش در سالهای ۱۹۷۰ بعد انفجار رسید ولی در سراسر سالهای ۱۹۸۰ نیز ادامه یافته، بطوریکه تعداد کل کارمندان ستاد کمیته ها و افراد به بیش از پانزده هزار نفر در سال ۱۹۹۱ رسیده است (مان و اورنستاین<sup>۱</sup> ۱۹۹۳، ۶۹). کارکنان افزوده شده ستاد، به کنگره توانائی زیادتری بخشید تا یک موضع کنگره ای مستقل داشته باشد. تخصصی که قبلاً فاقدش بود (کرباب و هالت ۱۹۹۲). افزون بر آن، در اوضاع و احوالی که دانش بمعنای قدرت است، کارکنان ستاد کنگره نفوذ زیادی بر جهت سیاسی اعمال می نمایند. کارکنان فنی که وظایف ستادی دارند و شبکه ارتباطات و ائتلافاتی که بین آنها توسعه یافته، آنان را قادر می سازد که سیاست را جهت داده و در کنترل آورند، که بعنوان یک "نیروی نامرئی در قانونگذاری آمریکا" عمل می کنند (فاکس و هاموند ۱۹۷۷). جالب توجه اینکه اکثریت جمهوریخواهان بعد از آنکه تصدی قدرت کنگره را در ژانویه ۱۹۹۵ بدست گرفتند روند رشد ستاد قانونگذاری را بشدت معکوس کردند. اکثریت مذکور همچنین اداره ارزیابی تکنولوژی را هدف انحلال احتمالی قرار داده است.

اعضای کنگره منفرداً غالباً مهارت و تخصص سیاسی قابل توجهی دارند. سیستم کمیته و رغبت به اختصاص موقعیتهای اقتدار بر اساس قاعده ارشدیت بمعنای آنست که برخی از سناتورها و نمایندگان، اغلب کل مدت سابقه قانونگذاریشان را صرف تخصص پیدا کردن در حوزه های صلاحیت کمیته هایشان می نمایند. چون این مقامات غالباً به این پست ها برمی گردند (حداقل قبل از زلزله انتخاباتی ۱۹۹۴ چنین بود)، بنابراین غیر معمول نیست که بتوان کنگره ایهای با سابقه ای را یافت که مدت یکربع قرن یا بیشتر بر سر کار بوده اند - بسیار طولانیتر از هر رئیس جمهوری بعد از جنگ، که بموجب قانون اساسی می توانست در مقام خود باقی بماند. از لحاظ تاریخی، تخصص یافتن توسط اعضای قدیمی کنگره بخصوص در کمیته های سرویسهای مسلح سنا و مجلس برجسته بوده است (کمیته اخیر اینک بنام کمیته امنیت ملی

<sup>۱</sup> Mann & Ornstein

خوانده می‌شود)، جائیکه دموکراتهای جنوبی بخصوص ادعای تخصص قابل ملاحظه ای در مسائل امنیت ملی دارند.

اعضای این کمیته ها هم اینک اطلاعات معتنا بهی از سیا دریافت می دارند، که به توانائی آنها در نیل به قضاوتی سیاسی، مستقل از رئیس جمهور کمک می نماید. سیستم های کمیته کنگره و ارشدیت همچنین موجب تسهیل روابط حامی -- موکل بین کنگره و بوروکراسی سیاست خارجی می شود که در فصل پیشین توضیح گردید. چنین روابطی برخی اوقات بزبان منافع ریاست جمهوری است، ولی موجب تامین اقتدار برای کنگره در برابر قوه مجریه می گردد.

معدلک، تمامی اعضای کنگره نمی تواند کارشناس همه مسائل سیاسی باشند، ولی رئیس جمهور می تواند باشد -- و هست. موقعیکه تخصص نباشد، مردم به کارشناسان -- یعنی قوه مجریه نگاه می کنند. این تمایل بویژه در مسائل سیاسی خارجی و امنیت ملی بروز می کند. علاوه بر آن، اعضای کنگره بخصوص نسبت به تحصیل نوع اطلاعاتی که آنها را قادر سازد تا بهتر مراقب باشند نامجهزند، تا از اینطریق بر تصمیم گیری در ایام بحران نفوذ بگذارند. در پی استفاده دولت فورد از تفنگداران دریائی برای نجات کشتی مایاگوئز از تصرف متصرفان کامبوجی اش در مه ۱۹۷۵، یک بررسی آشکار ساخت که مطبوعات منبع اصلی اطلاعات برای بسیاری از اعضای کنگره بود. این امر حتی در مورد اکثریتی از کسانی که در کمیته های کنگره خدمت می کردند که مستقیماً در ارتباط با سیاست خارجی و امنیت ملی بود نیز صادق است. جای تعجب اندکی است که یک عضو (ناشناخته) کنگره با شک و تردید خاطر نشان ساخت، "اقدامات ایالات متحده برای سایر کشورها محرمانه نیست، فقط برای کنگره و مردم آمریکا محرمانه می باشد" (گزارش هفتگی فصلنامه کنگره ۱۳ نوامبر، ۱۹۷۶). همچنین شگفت آور نیست که نقش کنگره بیشتر منفی است، چه در درجه اول بعنوان یک منتقد عمومی نسبت به اعمال قوه مجریه انجام وظیفه می کند.

### اختیارات کنگره و سیاست گذاری خارجی

قانون اساسی به کنگره اختیارات سیاست خارجی بیشتری نسبت به رئیس جمهور اعطا کرده است. اقتدارش بر معاهدات، جنگ و پول بویژه او را در موقعیت مسلطی قرار می دهد، وی را قادر می سازد که سیاست کلی را مشخص کند بیشتر مانند آنچه یک هیئت مدیره در شرکت های خصوصی عمل می کند. حداقل بنا به نص قانون چنین بنظر می رسد، ولی واقعیت کاملاً متفاوت است.

## معاهدات

اختیار انعقاد معاهدات در دست سنا قرار دارد، که جلب نظر و رضایتش با دو سوم آراء لازم است قبل از اینکه رئیس‌جمهور بتواند (با مبادله اسناد تصویب) یک معاهده را با کشور دیگری نهایی سازد. (این بنحوی موثر کنترل را فقط به سی و چهار تا از ۵۳۵ عضو کنگره می‌دهد.) کمیته روابط خارجی سنا مسئولیت اولیه و عمده را برای تشکیل جلسات استماع و بازرسی‌ها دارد که بر اساس آن نظر و رضایت سناتورها ابراز می‌گردد. اینها و مسئولیتهای مربوطه دیگر، زمانی کمیته روابط خارجی را معتبرترین تمامی کمیته‌های سنا ساخت. بهر حال در سالهای اخیر، اختلافات ایدئولوژیک مانع گردیده است که کمیته صدای واحدی داشته باشد. شاید مهمتر از همه، این باشد که کمیته در خدمت منافع خود سناتورها نیست. همانطور که یک عضو کمیته بیان داشت: "خوب، شما می‌دانید، این یک تنوع است که با رهبران خارجی خودمآنی صحبت کرد، [بسلامتی نوشید] و درباره امور جهانی بحث کرد، ولی این موقعیتی ممتاز در بین با همکاران سناتورم بمن نمی‌دهد... روابط خارجی صلاحیت قانونگذاری زیادی ندارد که برای سایر سناتورها مهم باشد - این چیزی شبیه امور مالی یا تخصیصات نیست" (نقل شده در اسمیت و دیرینگ ۱۹۹۴، همچنین نگاه کنید به مک کورمیک ۱۹۹۳). با وجود این کمیته، محفلی با اهمیت برای انجام مسئولیتهای سیاست خارجی کنگره است.

علیرغم اهمیت معاهدات در قانون اساسی، مکانیسم دقیقی که از طریق آن سنا نظر و رضایتش را به رئیس‌جمهور ارائه دارد، به روشنی پیش‌بینی نشده است. این مقرر از همان ابتدای جمهوری، مورد بحث و جدل بوده است. در صریح ترین شکلش این روند مشتمل است بر اینکه رئیس‌جمهور، در مقام عالیترین دیپلمات کشور، از طریق نمایندگان وارد مذاکره برای تنظیم یک معاهده با کشور دیگر می‌شود، و سنا که صرفاً برای تصویب یا رد آن رای می‌دهد. به کرات، اظهار نظر بصورت مکاتبه بین قوه مجریه و قوه مقننه یا با گنجانیدن اعضای کنگره در تیم مذاکره کننده معاهده، بوده است. رویه اخیر از زمانی که سنا معاهده ورسای را که به جنگ جهانی اول خاتمه بخشید و مذاکراتش بدون حضور نمایندگی سنا در کمیسیون صلح بریاست وودرو ویلسون انجام یافت رد نمود بطور گسترده‌ای معمول گردیده است.

رضایت نسبت به معاهدات هنوز با دو سوم آراء محقق می‌گردد، ولی سنا همچنین اغلب شرط‌هایی (رزواسیونهای) به معاهدات منضم می‌سازد. این ممکن است شکل اصلاحات را بگیرد که قوه مجریه را ملزم می‌سازد مجدداً شرایط معاهده را با سایر امضاء کنندگان مذاکره نماید - مانعی بالقوه بازدارند. بخصوص با افزایش تعداد معاهدات چندجانبه، شق دیگر رزروها یا "شرطها" ممکن است صرفاً بصورت تفسیر سنا از معاهده گنجانده شود بدون اینکه اثر الزام آور

بر طرفهای معاهده داشته باشد. گونه دیگر رزروهایی است که فقط در مورد ایالات متحده اعمال می شود. نمونه بسیار برجسته آن به اصطلاح اصلاحیه کونالی نسبت به اساسنامه دیوان بین المللی دادگستری است. بموجب این رزرواسیون، ایالات متحده این حق را برای خود محفوظ می دارد که تعیین کند آیا مسأله ای تحت قید صلاحیت اجباری دیوان اساساً در صلاحیت داخلی ایالات متحده، و از این جهت خارج از صلاحیت دیوان می باشد یا خیر.

نقش سنا در روند انعقاد معاهده موضوع اختلاف شدید در ۱۹۸۷ بین دولت ریگان و کنگره بر سر تفسیر مجدد دولت درباره معاهده (ABM) موشکهای ضد بالیستیک ۱۹۷۲ قرار گرفت. تفسیر مجدد به دولت اختیار می داد که دست به آزمایش تکنولوژی موشکی مذکور به عنوان بخشی از ابتکار دفاع استراتژیکش (SDI) بزند، که قبلاً تصور می رفت به موجب معاهده ABM ممنوع است. البته SDI موضوعی مهم و فوری بود ولی مسائل حقوقی گسترده ای نیز در معرض خطر بود. اگر چه مورد قبول است که تفسیر معاهده یک وظیفه قوه مجریه است، انطباق تفسیر با درک و برداشت سناتورها نیز مورد انتظار بود. تفسیر مجددی که به نحو قابل توجهی درک پیشین را مورد تجدید نظر قرار دهد موجب صلاحیه ای با اهمیت کافی خواهد بود که نیازمند نظر و موافقت سنا می باشد. بدون اختیار کسب اطلاعات از قوه مجریه راجع به مذاکرات مربوط به معاهده، حق قانونی کنگره در روند انعقاد معاهده بطور جدی نقض می شود.

مشاور حقوقی وزارت امور خارجه قبول کرد که هیچ چیز در سابقه اصلی تصویب مانع از تفسیری وسیع از آنچه بموجب معاهده ABM مجاز می باشد، نیست. (سوفائر ۱۹۸۷). تقریباً همه کسانی که در مذاکرات حقیقی آن معاهده شرکت کرده بودند با آن نظر مخالفت ورزیدند، بهر حال، همچنانکه سناتور سام نان<sup>۱</sup>، رئیس کمیته پر قدرت نیروهای مسلح نیز نتیجه گرفت، سند تقدیم شده توسط نیکسون در پانزده سال پیش تنها اجازه تفسیر محدودی را می داد (نان ۱۹۸۷)، نان، جلودار تلاشی شد تا مانع از تفسیر وسیع گردد. سنا محدودیتهائی را بر آزمایشات و اعتبارات SDI نهاد که مؤثر بر اعمال تفسیری محدود بود، و رزروی را در تصویب قطعنامه برای معاهده INF گذاشت که منعکس کننده دریافتش از نقش سنا در هر تفسیر مجدد آتی از آن معاهده بود. ریگان قانونی بودن رزرواسیون را مورد سؤال قرار داد ولی معذک با روند تصویب رضایت داد. از اینرو سنا اختیارات معاهده گذاری را حفظ کرد و به رؤسای جمهور آینده علیه تفسیر مجدد یک جانبه معاهدات هشدار داد. قابل اهمیت آنکه دولت کلینتون در همان اوائل اعلام داشت که از تفسیر محدود یا سنتی از معاهده ABM حمایت می کند - اگر چه بعداً دریافت که تلاشش برای ایجاد یک سیستم دفاع موشکی منطقه ای نیز سئوالاتی را

<sup>۱</sup> Sam Nunn

درباره مطابقت داشتن سیستم با معاهده برمی انگیزد (نگاه کنید به فصل ۴). دولت وی همچنین نگران بود که کوششهای جمهوریخواهان تازه انتخاب شده کنگره برای احیاء جنگ ستارگان SDI آتش مسائل قدیمی را بار دیگر برخواهد افروخت.

صرفنظر از مقابله جوئی ABM، سابقه تصویب معاهدات سنا رویهمرفته کاملاً مثبت بوده است. مشهورترین شکست معاهده در ۱۹۲۰ روی داد، موقعیکه معاهده ورسای که راه ایالات متحده را به عضویت در جامعه ملل می گشود کمتر از حد نصاب اکثریت دو سوم رأی آورد. از آن زمان بعد، بهرحال، سنا تنها سه معاهده را رد کرده است، در حالیکه دو تای دیگر که نتوانستند دو سوم اکثریت را بدست آورند منوط به بررسی مجدد شدند (کمیته روابط خارجی، سنای ایالات متحده ۱۹۹۳، XV). این سابقه در عین حال گواهی است بر احترام کنگره به اقدامات ریاست جمهوری و توافق عمومی بین رئیس جمهور و کنگره در مورد بیشتر مسائل سیاست خارجی. آنچه سابقه تاریخی نشان نمی دهد ولی همچنین قابل یادآوری است، مواردی است که معاهدات جهت رای گیری بخاطر مخالفت معلوم کنگره، تقدیم نشدند. تصمیم دولت کارتر به پیگیری نکردن معاهده ممنوعیت جامع آزمایشات و بایگانی کردن معاهده ممنوعیت آزمایش مقدماتی و معاهده انفجارت هسته‌ای صلح آمیز چند مثال می‌باشند (واربرگ، ۱۹۸۹).

**موافقتنامه های اجرائی** روش معمول و مورد استفاده رؤسای جمهور برای انعقاد موافقتنامه‌های بین‌المللی است که رویهم رفته از ضرورت اخذ نظر و رضایت سنا اجتناب می‌ورزد. دیوان عالی رای داده است که این موافقتنامه های حکومت با حکومت از همان قدرت قانونی برخوردار است که معاهدات، و از اینرو بصورت بخشی از "قانون عالی سرزمین" می‌باشند، ولی آنها می‌توانند بدون مراقبت و نظارت قوه قانونگذاری منعقد گردند. نمونه‌های اولیه شامل موافقتنامه‌های حاکم بر قانون وام و اجاره ۱۹۴۱ می‌باشند، که ایالات متحده را قادر ساخت ابزار جنگی را برای متحدانش در جنگ جهانی دوم فراهم آورد، و همچنین کمک ترومن به ترکیه و یونان در اواخر سالهای ۱۹۴۰. دیگر نمونه‌ها شامل موافقتنامه صلح پاریس درباره خاتمه دادن به جنگ و اعاده‌صلح در ویتنام (۱۹۷۳)، توافق سالت ۱ در خصوص تسلیحات تهاجمی (۱۹۷۲)، و موافقتنامه‌های دو جانبه گوناگون شامل حقوق پایگاههای نظامی آمریکا در اسپانیا، آژورس، دیگوکارسیا، بحرین، و ايسلند می‌باشند.

این نمونه‌ها نشان می‌دهد که موافقتنامه‌های اجرائی اغلب جنبه‌های بسیار مهم روابط خارجی آمریکا را در برمی‌گیرد. و کمیت آنها دلالت دارد بر اینکه مکانیسم مرجعی برای رسیدن به توافقات بین‌المللی هستند. از قریب هشت هزار موافقتنامه بین‌المللی منعقد شده

بین ۱۹۴۶ تا ۱۹۹۲، ۹۵ درصد موافقتنامه های اجرایی بوده اند (کمیتة روابط خارجی، سنای ایالات متحده ۱۹۹۳، ۱۴) که مستلزم تایید رسمی توسط سنا نبودند. بسیاری از اینها مبتنی بر دستورالعملهای قانونی می باشند، و بقیه بدنبال مقررات معاهده حاصل می گردند، که هر دو مستلزم نظر قوه قانونگذاری است. معذک، رقم بالای مذکور حاکی از اختیار وسیع رئیس جمهور برای مذاکره موافقتنامه های بین المللی بدون محدودیت و نظارت و تعادل مندرج در قانون اساسی می باشد. از آنجا که موافقتنامه های اجرایی تهدیدی بالقوه نسبت به نظارت کنگره می باشد کنگره برای مانع شدن از چنین مانورهای کوششهای متناوبی بعمل آورده است. یکی از پایدارترین کوششهای در ۱۹۵۴-۱۹۵۳ روی داد، موقعیکه سناتور جمهوریخواه جان بریگر از اوهایو پیشنهاد اصلاحیه ای به قانون اساسی را مطرح ساخت که تا حد نسبتاً زیادی اختیارات انعقاد معاهده توسط رئیس جمهور و تدبیر روزمره سیاست خارجی را محدود می کرد. این پیشنهاد تنها با یک رای کمتر از حد نصاب یعنی اکثریت دوسوم لازم جهت تأیید سنا، به شکست انجامید (یک شرط ضروری در روند طولانی تجدید نظر قانون اساسی).

دو دهه بعدتر، در حالیکه ملت هنوز عمیقاً در باتلاق جنگ ویتنام گرفتار بود، حمله کنگره به امتیازات قوه مجریه منجر به قانونی (معروف به قانون کیس که بنام بانی آن، سناتور جمهوریخواه، کلیفورد کیس، از نیوجرسی خوانده می شود) گردید که از رئیس جمهور می خواست تمامی موافقتنامه های بین المللی را طرف شصت روز از اجرای آن به کنگره تقدیم کند. این قانونگذاری نتیجه انباشتی از ناخرسندیها بود که از اواخر سالهای ۱۹۶۰ آغاز گردید، موقعیکه سنا به وسعت و عمق تعهدات خارجی قوه مجریه دست یافت که بدون آگاهی کنگره بعمل آمده بود. نه تنها سنا موافقتنامه های محرمانه و تفاهات بالقوه را کشف کرد بلکه همچنین به اطلاعاتی دست یافت راجع به فعالیتهای پنهانی و عملیات شبه نظامی که رئیس جمهور بدون تایید یا آگاهی کنگره اجازه داده بود. اساس معلومات کنگره آن بود که رئیس جمهور مکرراً تعهداتی را در قبال حکومتهای خارجی طی گفتگوهای محرمانه متقبل شده بود در حالیکه اهمیت آنها را در داخل ناچیز بحساب می آورده است.

اگرچه قانون کیس توانائی کنگره را برای آگاهی از موافقتنامه های بین المللی امضاء شده توسط قوه مجریه (شامل سازمانهای بجز وزارت امور خارجه) افزایش داد، ولی برای جبران عدم توازن بین اختیار ریاست جمهوری و کنگره در خصوص انعقاد معاهده بطور کلی یا موافقتنامه های اجرایی بالاخص کاری نکرد (مقایسه کنید کولی پر ۱۹۸۸، جانسون ۱۹۸۴، مک کورمیک ۱۹۹۲). رئیس جمهور مبتکر موافقتنامه ها با سایر کشورها باقی ماند، که تعیین می کرد کدامیک بصورت معاهده باشد و کدامیک بصورت موافقتنامه اجرایی، و رؤسای جمهور



هنوز موظف به کسب نظر و رضایت کنگره قبل از انجام هر کدام نیستند. علاوه بر آن، قانون از محرمانه بودن موافقتنامه‌های اجرائی حمایت می‌کند با این قید که نیاز است آنها فقط به کمیته‌های زیربط در سنا و مجلس نمایندگان تحت قید محرمانه بودن ارائه شود، اگر رئیس جمهور تشخیص دهد که افشای عمومی آن امنیت ملی را بخطر خواهد افکند. از این روی قانون ممکن است وضعیت را برای رؤسای جمهور پیچیده کرده باشد، ولی آزادی آنها را بطور اساسی محدود نساخته است.

## جنگ

قانون اساسی در مورد اختیار مبادرت به جنگ صراحت دارد. در ماده ۱ بند ۸ می‌گوید که: "کنگره اختیار... اعلان جنگ را خواهد داشت." در جای دیگر، بهر حال، (ماده ۲، بند ۲)، قانون اساسی همچنین مشخص می‌کند که "رئیس جمهور فرمانده کل نیروی زمینی و دریایی ایالات متحده خواهد بود."

از این دو مقرر، عبارت اخیر مهم تر محسوب گردیده است، چون رئیس جمهور آن مقرر را جهت توجیه استقرار سربازان در سراسر جهان بکار برده است. رؤسای جمهور همچنین آن را جهت توجیه مداخلات نظامی آمریکا در کره (۱۹۵۳-۱۹۵۰)، لبنان (۱۹۵۸)، جمهوری دومینیکن (۱۹۶۵-۱۹۶۶)، ویتنام (۱۹۶۵-۱۹۷۳)، گرانادا (۱۹۸۳)، پاناما (۱۹۸۹)، خلیج فارس (۱۹۹۰-۱۹۹۴)، و سومالی (۱۹۹۲-۱۹۹۴) بکار برده‌اند. معذک در هیچ یک از این موارد اقدام نظامی همراه با اعلان رسمی جنگ نبوده است. در مورد خلیج فارس، کنگره اجازه استفاده از نیروی نظامی را به رئیس جمهور داد تا قوای عراقی را از کویت براند مشروط به اینکه به کنگره اعلام دارد که تمام راههای مسالمت آمیز رفع اختلاف را آزموده است. البته در این مورد اعلان جنگ بعمل نیامد.

دخالت طولانی مدت آمریکا در ویتنام، کوششهای کنگره جهت برقراری تعادل در مبادرت به جنگ را برانگیخت. مسأله این بود که آیا رئیس جمهور جانشین با افزایش مکرر دخالت کشور بدون کسب اختیار متناسب با آن از کنگره از اختیارات قانون اساسی تجاوز کرده است، جانشین استبدال کرد که اختیاراتش مبتنی بر قطعنامه خلیج تونکن، مصوبه کنگره در اوت ۱۹۶۴ می‌باشد. این قطعنامه مشترک به رئیس جمهور اجازه می‌داد که "همه اقدامات ضروری را جهت دفع هر حمله مسلحانه ای علیه نیروهای ایالات متحده و برای جلوگیری از تجاوز بیشتر اتخاذ نماید."

هر چه مرداب ویتنام عمیق تر می‌شد، استنباط از مفهوم قطعنامه خلیج تونکن بصورت

منبع بحث شدیدی در می‌آمد. بادرک این امر، اینک مورد قبول است که کنگره گول رئیس جمهوری را خورد که اطلاعات و به‌همچنین سیاست را کنترل می‌کرد. در چهار مورد قبلی کنگره به رئیس جمهور اجازه داده بود که قوای مسلح را جهت دفاع از برخی مناطق جغرافیائی بکار گیرد (در ۱۹۵۵ قطعنامه تنگه های فرمز، ۱۹۵۷ قطعنامه دکترین خاورمیانه ای آیزنهاور، ۱۹۶۲ قطعنامه کوبا، و ۱۹۶۲ قطعنامه برلن). عظمت و مدت دخالت نظامی آمریکا در ویتنام و اصرار دولت جانسون که قطعنامه "معادل عملی" اعلان جنگ بود، چیزی بود که این وضعیت را متفاوت می‌ساخت. کنگره تفسیر جانسون را رد کرد هنگامیکه به فسخ قطعنامه خلیج تونکن در ۱۹۷۰ مبادرت ورزید. سپس گامهای قاطعی برای محدود ساختن آتی حقوق اعلان جنگ ریاست جمهوری برداشت، که آنها را در **قطعنامه اختیارات جنگ** مندرج ساخت که در سال ۱۹۷۳ علیرغم وتوی رئیس جمهور نیکسون به تصویب رسید.

#### قطعنامه اختیارات جنگ: مسائل قانون اساسی و حقوقی

مقررات چندی در این قانون می‌کوشد که رضایت کنگره را در تصمیم به استقرار سربازان آمریکائی در خارج از کشور تضمین نماید. نخست، این قطعنامه پیش بینی می‌کند که رئیس جمهور باید کنگره را مطلع سازد وقتی که نیروها را وارد "در مخاصمات یا موقعیت هائی می‌کند که دخالت فوری در مخاصمات با توجه به مقتضیات بوضوح مبرهن است." این مقرره نخستین، سبب برانگیختن مقرر دومی می‌گردد، که تعهد اعزام سربازان را به مدتی بیش از شصت روز بدون اجازه خاص کنگره ممنوع می‌سازد (اگر چه این مدت می‌تواند تا نود روز تمدید شود اگر سلامت سربازان آمریکائی در معرض خطر باشد). سوم، هر زمانی که قوای آمریکائی درگیر در مخاصماتی بدون اعلان جنگ یا اجازه خاص کنگره شوند، قانون به کنگره اختیار می‌دهد که به رئیس جمهور دستور دهد که چنین سربازانی را بموجب قطعنامه مورد توافق دو مجلس کنگره از درگیری فراخواند. چون چنین اقدامی مستلزم امضای رئیس جمهور نخواهد بود تا صورت عمل بخود گیرد، آن قطعنامه وتوی قوه مقننه را بوجود می‌آورد که ممکن است دیگر منطبق با قانون اساسی بخاطر حکم دیوان عالی در قضیه چادا<sup>۱</sup> در ۱۹۸۳ نباشد. شاید آن مقررره قطعنامه اختیارات جنگ، اینک کان لم یکن باشد ولی محدودیت شصت روز و سایر مقررات مربوط به مشاورت و گزارش دادن به‌رحال بدون تغییر باقی می‌ماند. رئیس جمهور نیکسون مطابقت قطعنامه اختیارات جنگ را با قانون اساسی در پیام

<sup>1</sup> Chadha

وتوی خود به چالش طلبید. و نتایج عملی آن را مورد انتقاد قرار داد وی استدلال کرد که مهلت شصت روزه و مقررات قطعنامه مورد توافق دو مجلس "منظورش، با صرف یک مصوبه مقننه، حذف اختیاراتی است که رئیس جمهور بموجب قانون اساسی برای تقریباً دوپست سال آن را اعمال کرده است." وی اظهار داشت که آنها مغایر قانون اساسی هستند، زیرا "تنها راهی که بشود اختیارات قانونی یک قوه حکومت را تغییر داد با اصلاح قانون اساسی است - و هر کوششی برای ایجاد چنین تغییراتی به تنهایی توسط قوه مقننه برآستی فاقد ضمانت اجرا است." او همچنین ادعا کرد که قطعنامه "بنحوی جدی توانائی کشور را جهت اقدام قاطع و مطمئن در ایام بحران بین المللی تضعیف می نماید" و اینکه قطعنامه "بهر کنگره آتی این توانائی را می بخشد تا دست هر رئیس جمهور آتی را ببندد."

توسل محاکم بطور معمول به "دکترین مسائل سیاسی"، بلاشک بررسی درباره منطبق بودن قطعنامه اختیارات جنگ با قانون اساسی توسط دستگاه قضایی را غیر متحمل می سازد. در همین حال، اگرچه قطعنامه نشانه ای در خصوص واکنش سلطه جویانه کنگره نسبت به ریاست جمهوری به اصطلاح سلطنتی می باشد، اما بطور موثری مانع از کاربرد زور توسط رئیس جمهور در خارج از کشور بدون دخالت کنگره نشده است (و به عنوان کوششی شکست خورده محسوب می گردد). ایالات متحده قوای مسلحش را بیش از چهل بار از زمان تصویب قطعنامه در خارج از کشور بکار برده است. در سی و یک بار از این موارد (تا تاریخ ۱۵ فوریه ۱۹۹۴) رئیس جمهور گزارشی تقدیم کنگره کرد بموجب آن قطعنامه، ولی بندرت بند ۴ الف (۱)، که زمان شصت روز را مقرر می دارد، جهت منازعات واقعی یا فوری مورد استناد یا اشاره قرار گرفته است. کنگره نیز از جانب خود فقط یکبار به مقررات قانون مذکور توسل جسته است، در ۱۹۸۳، کسه در ارتباط با استقرار تفنگداران دریائی در لبنان، کنگره اعلام داشت که بند ۴ الف (۱) قوت اجرائی یافته است - ولی بعداً اجازه داد که تفنگداران برای هیجده ماه در لبنان بسر برند. در مورد جنگ خلیج فارس نیز، کنگره اظهار داشت که مجوز کاربرد زور علیه عراق "مبتنی بر اختیار خاص قانونی در حوزه مفهوم قطعنامه اختیارات جنگ می باشد" (کولییر a ۱۹۹۴).

تقریباً هر رئیس جمهوری از زمان نیکسون ببعد مدعی گردیده است که قطعنامه اختیارات جنگ منطبق با قانون اساسی نیست. از اینرو، هنگامیکه رئیس جمهور بوش دستور حمله قوای نظامی به پاناما را در دسامبر ۱۹۸۹ صادر کرد، گزارشی در باب مداخله به کنگره تسلیم داشت "منطبق با قطعنامه اختیارات جنگ" اما نه اشاره ای به مقررات آن قانون کرد که مدت استقرار نیروها را محدود می ساخت نه مشروعیت خود قانون برسمیت شناخت. (بهر حال، وی اعلام داشت که انتظار می رود سربازان ایالات متحده طی مدتی کمتر از دو ماه به وطن

بازگردند [۶۰ روز].) او بیان داشت "من بعنوان رئیس جمهور موظف به اعمال سیاست خارجی این کشور به طریقی که آن را مناسب می بینم هستم."

بوش نیز در ایام بحران بر سر کویت که منجر به جنگ خلیج فارس گردید موضع مشابهی اتخاذ کرد. یک هفته بعد از تهاجم به کویت وی گزارشی ارائه کرد "منطبق با قطعنامه اختیارات جنگ" و دلالت داشت بر اینکه او قوای ایالات متحده را به منطقه اعزام داشته تا مانع از تجاوز بیشتر عراق شوند. وی به بند ۴ الف (۱) این قطعنامه اشاره نکرد که زمان شصت روزه را بکار می انداخت، و مخصوصاً گفت "گمان نمی کند که دخالت در منازعات فوری باشد." وی آن موضع را در نوامبر بعد از اعزام ۱۵۰۰۰۰ سرباز اضافی به منطقه مجدداً تاکید نمود، با ادعای اینکه "این استقرار تضمین می نماید که نیروهای موثلف از لحاظ نظامی امکان تهاجمی کافی را در صورتی که لازم افتد حائز باشند."

در ۲۹ نوامبر ۱۹۹۰، شورای امنیت سازمان ملل متحد استفاده از "همه ابزار لازم" را جهت بیرون راندن صدام حسین از کویت در صورتیکه وی به تکلیف ملل متحد تا ۱۵ ژانویه ۱۹۹۱ تمکین نکند تصویب کرد. دولت بوش معتقد بود "که رئیس جمهور نیازی به مجوز اضافی کنگره برای این مقصود ندارد" (کولی یر b ۱۹۹۴، همچنین نگاه کنید به مور<sup>۱</sup> ۱۹۹۴). در پایان، البته، کنگره کاربرد زور را اجازه داد، ولی دولت بوش در پی حمایت کنگره بنا به دلایل سیاسی، نه حقوقی بود. او تا پایان امر اصرار داشت که رئیس جمهور دارای حق قانونی است که علیه عراق مبادرت به جنگ کند "صرفنظر از هر تصمیمی که کنگره ممکن بود یا ممکن نبود اتخاذ نماید" (مور ۱۹۹۴).

### مشورته‌ها چیستند؟

گذشته از سؤالات حقوقی و قانون اساسی، که هرگز بروشنی پاسخ داده نشد، قطعنامه اختیارات جنگ بدو موضوع مرتبط دیگر اشاره دارد که قابلیت کاربرد آن را از همان ابتدا مانع گشته است: چه چیزی "مشورت" را تشکیل می دهد، و "منازعات قریب الوقوع" کدامند؟ قطعنامه اختیارات جنگ در پی آنست که اطمینان یابد از مشارکت بیشتر کنگره در تصمیماتی که استفاده از زور را اجازه می دهد با استلزام مشورت بین شاخه های اجرایی و قانونگذاری "در هر مورد ممکن" قبل از مامور ساختن قوای ایالات متحده به منازعات یا موقعیتهائی که محتمل است منتج به آن گردد. رؤسای جمهور معمولاً ادعا می کنند که این استلزام را برآورده کرده اند، ولی بندرت بحث جدی و معنی داری بین دو قوه قبل از یک تصمیم

ریاست جمهوری به کاربرد زور صورت گرفته است. همانطور که یادآوری کرده‌ایم، کنگره نیز بندرت خواسته است که استفاد از زور را زمانی که آغاز گردید محدود سازد. چندین نمونه نشان دهنده این نکات هستند.

موضوع مشورت قبلی در دوران دولتهای فورد و کارتر و به کرات در دوران ریگان، چهره نمود. در ۱۹۸۶، بعد از حمله ناگهانی شبانه به تریپولی و بن غازی برای مجازات به اصطلاح حمایت رهبر لیبی معمر قذافی از تروریسم بین المللی، رهبر جمهوریخواه مجلس نمایندگان رابرت اچ. مایکل، یکی از ده نفر یا تعدادی در همین حدود قانونگذاران بود که توسط کاخ سفید ریگان، درست قبل از بمباران لیبی مختصراً مطلع گردید، او احساس خود را این گونه بیان داشت که "ما واقعاً باید نوعی وسیله و ابزار داشته باشیم تا کنگره را وارد در این جمع نمائیم، نه اینکه خارج از آن بمانیم." در پی آن پیشنهادی مطرح شد که یک گروه ویژه مشورتی در داخل کنگره تشکیل شود که رئیس‌جمهور بتواند در موقعیتهای آینده به آن روی آورد. این فکر، اگرچه در آن زمان مورد توجه قرار نگرفت اما، زنده باقی ماند و بصورت موضوع اختلاف طی بحران خلیج فارس درآمد. رهبران کنگره یک گروه مشورتی دو حزبی را تعیین کردند مرکب از رهبران کنگره و رؤسای کمیته‌های اصلی در کوششی جهت تسهیل مشورت در خصوص تحولات در منطقه خلیج فارس. بوش با این گروه هزار گانهی دیدار کرد، ولی آنرا مورد بی‌توجهی قرار داد، وقتی که تصمیم مهم اعزام چندین هزار سرباز بیشتر را به منطقه گرفت (کولی بر b ۱۹۹۴)، که بدون شک ایالات متحده را بجانب توانانی تهاجمی نزدیک ساخت.

هنوز مکانیسم مورد توافقی وجود ندارد که تضمین کند رئیس‌جمهور نظرات کنگره را قبل از تصمیم‌گیری در خصوص استفاده از زور مورد مذاقه قرار خواهد داد. تصمیم دولت کلینتون به پرتاب موشک کروز، علیه مرکز اطلاعاتی عراق در ژوئن ۱۹۹۳ نشانگر این امر است: دولت ظاهراً رهبران کنگره را بفاصله کوتاهی قبل از حمله مطلع ساخت ولی در خصوص طریق و چگونگی اقدام با آنها مشورت نکرد. همانطور که دنیس دکونچینی<sup>۱</sup>، رئیس وقت کمیته اطلاعات سنا اظهار داشت، "آنها فکرشان را کرده بودند، و نمی‌خواستند مشورت حقیقی نمایند."

همه این نشانه‌ها بر یک حقیقت مهم دلالت دارد: هنگامیکه تصمیم به کاربرد زور بمرحله عمل گذاشته می‌شود، اختیار کنگره بطور شدیدی محدود می‌گردد. یک مثال دیگر این معنی را می‌رساند. رئیس‌جمهور بوش اعضای کنگره را در ۶ بعدازظهر روز ۱۹ دسامبر ۱۹۸۹، بعد از اتخاذ تصمیم اما قبل از اجرای آن، از قصد تهاجم به پاناما مطلع ساخت. تهاجم واقعی

<sup>۱</sup> Dennis Deconcini

هفت ساعت بعد روی داد، در ساعت یک بامداد روز ۲۰ دسامبر. کنگره کاری کمی در این زمان می توانست انجام دهد. از اینرو کنگره نمی تواند بطور موثری علیه اختیارات توسل به جنگ رئیس جمهور اقدام نماید.

### منازعات قریب الوقوع چیست؟

سیاستهای دولت ریگان در آمریکای مرکزی، خاورمیانه، و سایر جاها نگرانیهای مکرری را در کنگره تحت کنترل دمکراتها در خصوص نقش کنگره در کاربرد زور در خارج برانگیخت. در دو مورد، لبنان و خلیج فارس، مسأله اینکه قوای ایالات متحده در معرض خطر "منازعات قریب الوقوع" قرار داشتند مندرج در قطعنامه اختیارات جنگ، بطور برجسته ای در مبارزه قوه مجریه، مقننه عیان گردید. هر دو مورد همچنین نشان می دهند که چرا کنگره خاتمه دادن به عملیات نظامی مستقر در محل را مشکل می یافت.

تفنگداران دریائی نخست در ۱۹۸۲ به لبنان فرستاده شدند (بموجب اختیار رئیس جمهور به عنوان فرمانده کل) با این تصور که حضورشان در آنجا کوتاه خواهد بود. یکسال بعد آنها هنوز در لبنان بودند. چون شرایط وخیمتر شد برخی اعضای کنگره شروع به پرسش کردند که آیا سربازان ایالات متحده در معرض منازعات قریب الوقوع می باشند، که مهلت شصت روزه را بشمارش اندازند. در اوت ۱۹۸۳ تفنگداران متحمل دو مورد تلفات و چندین حادثه شدند، که ریگان را وادار ساخت مجوز کنگره را برای حضور تفنگداران در بیروت تحصیل کند. در هفته هائی که بدنبال آمد، قوای ایالات متحده بنحو فعالتری به جنگ داخلی لبنان کشیده شدند. در همین حال مذاکرات بین کنگره و رئیس جمهور منجر به مصالحه ای گردید که اجازه میداد تفنگداران برای هیجده ماه در لبنان بمانند. اگرچه قطعنامه لبنان توسط هر دو مجلس تصویب و در نیمه اکتبر به امضای ریگان رسید، رئیس جمهور هنوز از پذیرش قانونی بودن اجرای قطعنامه اختیارات جنگ سرباز می زد: "هیچ یک از اختیارات تفویض شده بموجب قانون اساسی به عنوان رئیس جمهور و به عنوان فرمانده کل قوای مسلح ایالات متحده را واگذار نمی کنم و نمی توانم از آن صرفنظر کنم. نه اینکه امضای من باید به عنوان قبول این امر تلقی شود که اقتدار قانونی رئیس جمهور می تواند خودسرانه با وضع قانون مورد تجاوز واقع شود."

بحث و جدل هنگامی بالا گرفت که تروریستها<sup>۱</sup> کامیون حاوی بمب را در مقر تفنگداران در بیروت منفجر ساختند که منجر به کشته شدن ۲۴۱ تفنگدار و کارکنان نیروی

<sup>۱</sup> از نظر آمریکائیان مبارزانی که نیجه کارشان منابر با منافع آمریکا باشد، تروریست، خرابکار و غیره خوانده می شوند و آدم کشانی که در جهت منافعشان مرتکب جنایت شوند، آزادخواهان دمکرات می باشند.

دریائی شد. در ماههای بعد از این فاجعه، ریگان بدفاع از سیاستهایش پرداخت، و منتقدان کنگره‌ای را متهم ساخت که می‌خواهند "سریعاً در بروند". سپس، در یک اقدام تأثیر انگیز حفظ وجهه، در فوریه ۱۹۸۴ اعلام داشت که تفنگداران در کشتی‌ها در خارج از ساحل استقرار می‌یابند. کوتاه مدتی بعد از آن، خروج کامل از لبنان دستور داده شد.

ریگان و وزیر امور خارجه‌اش، جورج شولتز، هر دو اظهار داشتند که بحث به سر قابلیت اعتبار قطعنامه اختیارات جنگ و سایر اظهارات نادرست کنگره درباره حضور آمریکا در لبنان، در تقویت تروریسم آنجا مؤثر بوده است. شولتز بخصوص نسبت به قطعنامه اختیارات جنگ انتقاد داشت، با نظری بیشتر شبیه آنچه رئیس جمهور نیکسون هنگام وتوی قطعنامه استدلال کرده بود - که مقررات مذکور که سربازان ایالات متحده باید از موقعیتهای مخاصم عقب کشیده شوند مگر اینکه کنگره استمرار حضورشان را اجازه دهد "عملاً دشمن را دعوت می‌کند که منتظر بیرون رفتن ما بماند."

جنرال بر سر لبنان تقریباً فروکش کرده بود موقعیکه سیاستهای خلیج فارس دولت زیر حمله قرار گرفت. در مه ۱۹۸۷ یک هواپیمای جنگی عراقی دو موشک اگزوست بسوی کشتی آمریکائی استارک آتش کرد، سهواً باور کرده بود که یک کشتی ایرانی باشد، و سی و هفت ناوی ایالات متحده را کشت. استارک بخشی از حضور بزرگ و رو به رشد نیروی دریائی در خلیج فارس بود که ماموریتش حمایت از نفتکشهای کویتی (که با ثبت مجدد پرچم آمریکا را برافراشتند) در برابر حملات در جنگ طولانی ایران - عراق بود تصمیم به تجدید پرچم و حمایت از نفتکشهای کویتی بمنظور جلوگیری از توسعه طلبی ایران و تهدید سایر دوستان ایالات متحده در منطقه بود و اینکه اتحاد شوروی را از توسعه نفوذش در منطقه خلیج (فارس) مانع نشوند. بهر حال، اعضای کنگره ناراضی بودند از اینکه در خصوص عملیات تجدید پرچم مورد مشورت قرار نگرفته بودند، و در ماههای بعد از حادثه استارک آنها به ادامه فشار جهت داشتن صدای بیشتری در سیاستهای خلیج فارس پرداختند.

حادثه استارک بحثی پر غوغا را در کنگره پیرامون قابلیت اجرایی قطعنامه اختیارات جنگ باعث شد. دولت ریگان هرگز به آن تسلیم نشد، ولی در پائیز ۱۹۸۷ شروع به دادن گزارش به کنگره درباره تحولات در خلیج فارس مطابق با قطعنامه کرد. یکبار موضوع انهدام هواپیمای خطوط هواپیمایی کشوری ایران توسط ناو ونیس را مطرح ساخت که سهواً بعنوان یک هواپیمای نظامی ایرانی - دشمن - تلقی گردید سپس، در اوت ۱۹۸۸، وقتی آتش‌بس در جنگ ایران - عراق شرایطی را که موجب اختلاف قوه اجرائی - قوه قانونگذاری بود، از میان برداشت، قوای نظامی ایالات متحده بتدریج از منطقه خلیج فارس عقب نشستند.

برخورد طولانی بر سر سیاست خلیج فارس صحنه را برای کوششهایی در ۱۹۸۸ جهت اصلاح خود قطعنامه اختیارات جنگ مهیا ساخت. یکی از نگرانیهای خاص معیاری بود برای تعیین اینکه چه موقع مخاصمات به اندازه کافی قریب الوقوع بودند که مستلزم اجرای آئین های مربوطه باشد. بهر حال چیز اندکی حاصل گردید، درست همان اندازه اندک که با مسائل مطروحه در طنی جنگ خلیج فارس و بعد از آن حاصل آمده بود. این امر تا حدودی بخاطر آن بود که کنگره خودش درباره منطق قطعنامه دچار تفرقه شد. برخی از اعضا احساس میکردند که قطعنامه تجاوزی غیر ضروری و برخلاف مصلحت، به اقتدار رئیس جمهور است. دیگران بر آن بودند که قانون خوب کار کرده است به نحویکه ارتباط بین رئیس جمهور و کنگره را تسهیل نموده و به کنگره اهرمی سیاسی داده که در غیر اینصورت فاقد آن بود. هنوز کسانی باور دارند که نیاز هست که قطعنامه تغییر یابد تا بهتر مشکل مشورت را مورد توجه قرار دهد و توانائی رئیس جمهور را برای استقرار سربازان ایالات متحده در جاهای پر خطر را محدود سازد. عامل تاکید کننده بر این اختلاف دیدگاهها، اختلافات حزبی و ایدئولوژیک بر سر صحت و خردمندی سیاستهای خاص است، که به نوبه تاثیر بر استنباط از مسائل آئین کاری می گذارد که بر سر آن کنگره و رئیس جمهور اختلاف دارند. همانطور که یک کارشناس سیاسی نتیجه گیری کرد - "توسل به قطعنامه اختیارات جنگ احتمالاً مبتنی بر قضاوتهای گسترده سیاسی درباره نقش کنگره در سیاست خارجی و امنیتی ایالات متحده یا وضعیت خاص مورد بررسی می باشد، تا اینکه حقایق قابل احتساب در خصوص اینکه آیا قوای مسلح در وضعیت جنگ یا جنگ قریب الوقوع هستند" (کولی یر ۱۹۸۷). جاکوب ک. جاویتس<sup>۱</sup> معمار قانون اختیارات جنگ، مدت کوتاهی قبل از مرگش نوشت که قطعنامه "به معنای خاتمه دادن به اختیار جنگ ریاست جمهوری نبوده و نیست، بلکه به کنگره ابزاری می دهد که بوسیله آن می تواند اختیار جنگ ریاست جمهوری را مانع گردد اگر اراده به عمل را داشته باشد" (جاویتس ۱۹۸۵). در بیشتر موارد ظاهراً کنگره فاقد آن اراده می باشد - تا حدودی بخاطر اقدامات نظامی قاطع و سریع توسط رئیس جمهور (مانند مداخلات در گرانادا، پاناما، و خلیج فارس و حمله به لیبی) که غرضش آن است که در داخل از لحاظ سیاسی محبوب باشد. موقعی که این اقدامات نامحبوب باشند، همانند مورد مداخله انساندوستانه در سومالی، کنگره سرسختی بیشتری نشان می دهد.

<sup>۱</sup> Jacob K. Javits



### اختیارات جنگ، امنیت جمعی و پاسداری صلح<sup>(فنی)</sup>

جنگ خلیج فارس و مداخلات بعدی در سومالی، بالکان، و هائیتی عناصر جدیدی را به بحث اختیارات جنگ افزوده اند، زیرا سئوالاتی را درباره نقش کنگره در اجازه دادن شرکت ایالات متحده در عملیات نظامی یا پاسداری صلح ملل متحد پیش می آورند. این موضوع در زمان ایجاد ملل متحد در ۱۹۴۵ حل نشده باقی ماند، چه منشور مقرر می دارد که دولت‌های عضو موافقتنامه‌هایی را جهت قرار دادن قوای نظامی‌شان در اختیار سازمان جدید منعقد خواهند ساخت. قانون عضویت در ملل متحد، قانون اجرایی عضویت ایالات متحده در ملل متحد، صراحت دارد که تایید کنگره برای هر موافقتنامه‌ای بمنظور استفاده از قوای نظامی ایالات متحده برای ملل متحد لازم است، ولی اینکه تایید مضاعف کنگره ضروری نخواهد بود قبل از اینکه آنها جهت اقدام اجرایی در اختیار شورای امنیت ملل متحد قرار گیرند.

جنگ سرد مانع از انعقاد موافقتنامه مقرر بمنظور قرار دادن قوای ایالات متحده در اختیار ملل متحد گردید. در نبود آن موافقتنامه، کنگره چه نقشی باید ایفا کند؟ هنگامیکه رئیس جمهور کلینتون بعد از اینکه موافقتنامه اعاده حکومت غیر نظامی در آنجا نقض گردید، اعلام داشت که کشتی‌های جنگی ایالات متحده اعمال تحریم علیه هائیتی را به اجرا خواهند گذاشت، آیا باید کنگره چگونه که بسیاری از اعضا فکر می کردند مورد مشورت قرار می گرفت؟ آیا باید قبل از اینکه کلینتون تعهد به شرکت ایالات متحده در اجرای مصوبه ملل متحد پیرامون منطقه "ممنوعه پرواز" بر فراز نسبی هرزه گوین توسط ناتو را می‌کرد، با کنگره مشورت می نمود؟ یا قبل از اینکه وی صد و پنجاه سرباز ایالات متحده را به مقدونیه اعزام دارد تا به مأموریت ملل متحد مصوب شورای امنیت جهت جلوگیری از گسترش جنگ در بسنی<sup>(هفت)</sup> به پیوندند؟ و آیا قطعنامه اختیارات جنگ در مورد سومالی نیز قابلیت کاربرد داشت، جائیکه آنچه در دسامبر ۱۹۹۲ به عنوان یک مأموریت امداد انساندوستانه ملل متحد مصوب شورای امنیت ملل متحد آغاز گردید در مه ۱۹۹۳ تبدیل شد به یک عملیات سازمان ملل متحد که در آن قوای ایالات متحده خود را گهگاه درگیر مقابله های نظامی مرگباری می‌دیدند؟

کنگره کوششهای پراکنده‌ای بعمل آورد تا نقش بیشتری را در تعیین هدف و مأموریت ایالات متحده در سومالی ایفا کند، که نهایتاً همانطور که قبلاً یادآوری گردید، منجر به تعهد دولت کلینتون شد که قوای ایالات متحده را تا ۳۱ مارس ۱۹۹۳ از این کشور آفریقائی بیرون بکشاند. علیرغم این، مجلس نمایندگان قطعنامه‌ای گذراند که با استفاده از وتوی قوه مقننه در قطعنامه اختیارات جنگ - که فرض می‌شد از زمان حکم دیوان عالی در قضیه چادا سند مرده‌ای می‌باشد - از رئیس جمهور می‌خواست که سربازان ایالات متحده را از سومالی بیرون

آورد. سنا در مورد پیشنهاد مجلس نمایندگان اقدامی نکرد، ولی کنگره بعنوان یک کل، اعتبارات برای عملیات بیشتر در سوماتالی را قطع نمود (مگر اینکه کنگره بعداً اجازه اعتبار بدهد) بهر حال این سوال بزرگ که چگونه کنگره باید اختیارات قانون اساسی اش را منسجم ساخته و آن را در خصوص اقدام به جنگ اعمال نماید بی پاسخ ماند، الزامات قطعنامه اختیارات جنگ و مسئولیتهای شورای امنیت ملل متحد، مخلوق یک معاهده چند جانبه که ایالات متحده یکی از اعضای کنندگانش می باشد.

همانند بوش، کلینتون نیز بطور فزاینده ای به شورای امنیت ملل متحد به مثابه محملی جهت مجوز کاربرد زور می نگریست، نه به کنگره (یا قانون اساسی؟). زمانیکه وی گزینه نظامی را برای برکنار ساختن رژیم نظامی هائیتی سبک و سنگین می کرد، اظهار داشت که او از حمایت کنگره برای اقدام مورد نظر "استقبال" می کند، ولی افزود: "همانند اسلافم از هر دو حزب، من قبول نکرده ام که از لحاظ قانون اساسی موظف به اخذ اجازه می باشم". مدت کوتاهی بعد از آن، "او به مردم آمریکا گفت که آماده استفاده از نیروی نظامی برای حمله به هائیتی می باشد. با اشاره به (قطعنامه) شورای امنیت ملل متحد بعنوان مجوز و تمایل خودش که رهبری یک نیروی چند جانبه را برای "اجرای خواسته ملل متحد"، بعهدہ گیرد (فیشر ۱۹۹۵-۱۹۹۴). چنین توجیهی روند استفاده وسیع اختیار ریاست جمهوری را تداوم می دهد که بویژه از زمان جنگ جهانی دوم بارز بود که، مستلاً بیش از آن چیزی بوده است که واضعان قانون اساسی هنگام ایجاد سیستم نظارت و موازنه، در ذهن خود داشتند. کنگره جمهورخواهان، که در ژانویه ۱۹۹۵ به قدرت رسید، مصمم شد که مهار مشارکت ایالات متحده در عملیات ملل متحد را بدست گیرد. قانونی در هر دو مجلس نمایندگان و سنا مورد ملاحظه قرار گرفت که رئیس جمهور را ممنوع خواهد ساخت از قرار دادن قوای ایالات متحده تحت فرماندهی خارجی، به عنوان بخشی از عملیات پاسداری صلح ملل متحد - پیشنهادی که توسط مقامات دولت کلینتون بعنوان بی حرمتی نسبت به اختیارات رئیس جمهور مورد مخالفت قرار گرفت - و کمک ایالات متحده را به عملیات ملل متحد تا میزان مبلغی که وزارت دفاع صرف حمایت از فعالیتهای پاسداری صلح گذشته می کرد کاهش داد. نامزد جمهورخواه ریاست جمهوری رابرت دول<sup>۱</sup> نیز طرح قانونی را به سنا ارائه داشت که قطعنامه اختیارات جنگ را فسخ می کرد (طرح قانونی مشابه بعداً در مجلس نمایندگان شکست خورد). "این منطقی است که دست رئیس جمهور را در استفاده از زور جهت دفاع از منافع ایالات متحده باز گذاشت" وی به کمیته روابط خارجی سنا گفت، "ولی ضروری است که چک سفید برای عملیات

<sup>۱</sup> Robert Dole

پاسداری صلح ملل متحد را کنترل نمائیم.<sup>(هنت)</sup> در حالیکه دولت کلینتون از فکر دور انداختن قطعنامه اختیارات جنگ استقبال کرد، همانطور که اسلافش نیز مسلماً استقبال می‌کردند، آن را بعنوان محدودیت جدیدی بر اقتدار رئیس جمهور جهت اعزام سربازان برای عملیات ملل متحد نگریست که متضمن زیان زیادی بود.

و چنین است که بحث ادامه می‌یابد. همانگونه که، سابقه تاریخی نمایانگر آن است که قطعنامه اختیارات جنگ در منظورش برای جبران موازنه بین کنگره و رئیس جمهور موفق نگردیده است زیرا، بطوری خیلی ساده، رئیس جمهور تسلیم نشده است که ملزم و مقید نسبت به مقررات آن است و اینکه کنگره نمی‌تواند اجرای آن را تضمین نماید. "کنگره چه باید بکند وقتی که رئیس جمهور کوتاهی می‌ورزد که قبل از متعهد ساختن کشور به نبرد با آنها مشورت نماید؟" یکی از ناظران با هیجان پرسید: "کنگره چگونه باید واکنش نشان دهد وقتی که رئیس جمهور رعایت مقررات قانون سرزمین را نمی‌کند؟" (واربرگ ۱۹۸۹)<sup>(۴)</sup>. علاوه بر آن، اتکای بیشتر در بعد از جنگ سرد به عملیات نظامی چند جانبه مصوب ملل متحد چالش جدید تازه‌ای به مسئولیتهای کنگره بموجب قانون اساسی جهت مبادرت به جنگ علاوه کرده است. در عین حال، رئیس جمهور مقدم باقی می‌ماند در تعیین اینکه چه موقع و چگونه قوای نظامی آمریکا را در خارج بکار برد.

## پول

درباره قدرت کیف پول چه باید گفت؟ چون کنگره قدرت انحصاری دارد جهت تخصیص اعتبارات برای برنامه‌های خارجی و همچنین داخلی، ما باید انتظار داشته باشیم که اینجا، بیشتر از هر حوزه دیگری، کنگره اقتدار خودش را بر امور خارجی اعمال نماید. و در برخی زمینه‌ها حداقل، این چنین بوده است.

## مدیریت مصارف کمک خارجی

برنامه همیشه غیر محبوب کمک خارجی موضوع بحث اصلی است. از آنجا که مستقیماً بستگی به کار تخصیص دادن پول توسط کنگره پیدا می‌کند، این برنامه، کنگره را قادر می‌سازد تا کارکرد سیاست خارجی قوه مجریه را مورد نظارت دقیق قرار دهد و بدینوسیله مهر قانونگذاری را بر برخی جنبه‌های خارجی رفتار ایالات متحده بگذارد.

"در اینجا است که انبوهی از پروژه‌های مصارف خارجی در فهرست مورد نظر وزارت امور خارجه یا پنتاگون می‌تواند سلاخی شود. در اینجا است که قانونگذاران می‌توانند قراردادهای

برخرج خارجی را بسوی شرکت‌های داخلی سوق دهند. در این جاست که منتقدان نقش سلطه جویانه کنگره بطور اجتناب‌ناپذیری به دخالت ۵۳۵ نماینده که هر یک خود را وزیر امور خارجه می‌پندارند انگشت می‌گذارند<sup>۱</sup> (واربرگ ۱۹۸۹).

کنگروه به کرات با کاستن شدید از درخواست‌های کمک خارجی رئیس جمهور قدرت کیف پولش را اعمال می‌نماید. بخشی از دلیل این میل شدید آن است که قطع کمک‌های خارجی، نه مانند بسیاری دیگر از حوزه‌های بودجه، غیر محتمل است که تاثیر نامطلوبی بر منافع انتخاب کنندگان داخلی بگذارد. علاوه بر آن، کنگره مشخصاً اعتبارات کمک خارجی برای کشورهای خاصی را "اختصاص می‌دهد". گروه‌های ذینفع خاص و لابی‌های قومی در تعیین اینکه چه کسی چه مبلغ بگیرد مهم می‌باشند، که نتیجه آن زیان شدید در انعطاف رئیس جمهور جهت استفاده از این ابزار دیرین سیاسی می‌باشد.

علاوه بر اختصاص دادن، دستورالعمل‌های "تعیین قید و شرط" - قیدها، و محدودیت‌هایی که کنگره در لایحه بودجه سالانه کمک خارجی درج می‌کند - داستان اصلی کشمکش‌های کنگره‌ای - ریاست جمهوری بر سر اعتبارات کمک خارجی در آمده است.

شرایط تحمیلی کنگره ای اشکال متفاوتی بخود می‌گیرد (نگاه کنید به ترنر ۱۹۸۸). ممنوعیت‌ها بر کمک به کشورهایی که برخی اعمال را انجام می‌دهند - مانند نقض حقوق بشر، دستگیری کشتی‌های ماهیگیری ایالات متحده، تامین پناهگاه برای تروریست‌ها، و مانند اینها - حالت عادی دارد. کمک همچنین مشروط می‌شود به اینکه دریافت کننده برخی استانداردها را رعایت کند، مانند همکاری با ایالات متحده در مبارزه قاچاق مواد مخدر، برگزاری انتخابات آزاد، یا رای دادن همراه با ایالات متحده در مورد قطعنامه‌های ملل متحد. در مورد قانون حمایت از آزادی ۱۹۹۲، که اجازه کمک خارجی ایالات متحده را برای جمهوری‌های سابق اتحاد شوروی صادر کرد، کنگره جریبان کمک را به باز پس کشیدن سربازان شوروی از کشورهای بالتیک مرتبط ساخت. این فهرست ادامه دارد، در حقیقت گفته می‌شود، که کنگره تعیین می‌کند که نیمی از تمامی کمک‌های توسعه و بیش از ۹۰ درصد تمامی کمک‌های امنیتی ایالات متحده به کجا باید برود (کوندراک<sup>۱</sup>، ۱۹۹۰، ۲۰). در سالهای اخیر لایحه کمک، اغلب آنقدر با افزودن شرایط، سنگین و دست و پا گیر شده که براحتی نمی‌تواند تصویب شود. لایحه عادی مجوز کمک خارجی سالانه، تنها دو بار در دوران هفت ساله ریاست جمهوری ریگان از تصویب گذشت و هرگز در دوره بوش تصویب نشد. تنها اقدامات موقتی، برنامه کمک را زنده نگاه داشت، با کمیته‌های تخصیص کنگره که مؤثراً صلاحیت منحصرشان را بر آن اعمال می‌کردند.

کنگره همچنین متوسل به مقررات گزارش کردن گردید تا اطمینان یابد که قوه مجریه محدودیتهای قانونی مندرج در قانون کمک خارجی و دیگر مقررات سیاست خارجی را رعایت می‌نماید. مثلاً قانون حمایت از آزادی، مستلزم گزارش سالانه در خصوص موثر بودن کمک ایالات متحده به اتحاد شوروی سابق است. امروز گسترش فراگیر گزارش کردن را می‌توان از افزایش شدید در تعداد الزامات گزارش کردن درک نمود که از تعداد دویست در سال ۱۹۷۳ به بیش از هشتصد در ۱۹۸۸ رسیده است (کولی یر ۱۹۸۹، ۳۷).

از دیدگاه کنگره، الزام گزارش کردن چندین هدف را برآورده می‌سازد. جهت کنگره تأمین اطلاعات می‌کند، (اکنون بطور ضمنی عملی مشابه با الزام گزارش کردن موجود در قطعنامه اختیارات جنگ است)، مشورت را ترویج می‌کند (قانون ۱۹۸۰ کمک به آوارگان، برای مثال. روشهای خاص مشورت قوه اجرائی، قوه مقننه را تعیین می‌نماید)، توجه را به یک مشکل معطوف می‌دارد (آنگونه که با الزام انتشار سالانه اقدامات حقوق بشر در سایر کشورها انجام می‌شود)؛ یک وسیله کنترل را فراهم می‌آورد (قانون ۱۹۷۶ مدیریت حفظ شیلات مقرر می‌دارد که موافقتنامه‌های ماهیگیری طی مدت زمان مشخصی به کنگره تسلیم گردد)، و بر اجرا نظارت می‌نماید (همانند مقررات در قانون ۱۹۸۶ ضد آپارتاید که علیرغم وتوی ریگان از تصویب گذشت) (کولی یر ۱۹۸۸).

اگرچه استلزام گزارش کردن برای کنگره مفید است، تعدادشان اینک بقدری زیاد است که "کنگره جهت حفظ توالی و پیگیری آنها و نیز سازمانهای قوه اجرائی انجام دهنده آنها، و اعضا و ستادی که گزارشهای ارائه شده را بخوانند مشکل دارد" (کولی یر ۱۹۸۸). علاوه بر آن، از دیدگاه رئیس‌جمهور، گزارش‌های مورد درخواست و گواهینامه‌های صادره ایجاد مدیریت خرد<sup>۱</sup> نامناسبی برای کنگره می‌کند - مداخله زیاده از حد کنگره در انجام روابط خارجی آمریکا. مثلاً کنگره تقریباً سیصد درخواست منفرد گزارش کردن را بر سازمان عمران بین المللی تحمیل کرد و سبب شد که کارمندان AID در کشورهای دنیای جنوب "شکایت کنند که آنها مدت زیادی از وقت خود را صرف تکمیل گزارشها برای کنگره می‌نمایند و در نتیجه فقط یک بعدازظهر را در هفته وقت دارند که مردم فقیر را کمک کنند" (کوندراک ۱۹۹). (جمهوریخواهان بخصوص انتقاد داشتند از میل شدید کنگره تحت کنترل دمکراتهای که به مدیریت چیزهای خرد در دوران دولت بوش بپردازد، ولی زمانی که خودشان کنترل کنگره را بدست گرفتند رفتار مشابهی را در پیش گرفتند. با گلایه از توجه و نظارت دقیق

جمهوریخواهان در خصوص بودجه امور خارجی بعد از پیروزی انتخاباتی شان، سناتور دمکرات جوزف آر. بیدن<sup>۱</sup> بنحو هجوآمیزی خاطر نشان کرد "موقعی که جمهوریخواهان در کاخ سفید بودند، آنها مرتب می گفتند، سیاست خارجی را زیر ذره بین نبرید. ولی اینک چنین شده است که آنها بزرگترین ذره بینی ها را با کارهای احمقانه انجام می دهند." (نگاه کنید به چکیده ۱-۱۲).

شرایط تحمیلی کنگره اغلب رئیس جمهور را ناچار می سازد که اولویتها را به گونه‌ای متعادل سازد که گاهی بنظر می رسد سیاست آمریکا منحرف شده است، اگر نگوئیم که صریحاً در جهت خلاف رفته است. قانون مبارزه با سوء استفاده از مواد مخدر، مثلاً، مستلزم آن بود که دولت ریگان گواهی نماید که پاناما تحت رهبری مانوئل نوریه گا در کنترل ترافیک مواد مخدر همکاری می‌ماید هنگامی که، در حقیقت، معلوم بود که پاناما مرکز توزیع وسیع مواد مخدر و عملیات تطهیر<sup>۲</sup> پول بود (نگاه کنید به کمپ ۱۹۹۰). "با وجود این رئیس جمهور بی میل بود که بگذارد که تیغ گیوتین بر سر کمک به پاناما فرود آید - تا حدودی بخاطر نگرانی راجع به امنیت کانال پاناما، و تاحدی بخاطر ترس از اینکه نوریه گا شرمندگی ایالات متحده را با افشای روابط دراز مدت سابقش با سیا و کنترها فراهم نماید" (واربرگ ۱۹۸۹).

رؤسای جمهور اغلب قادرند از چنین موقعیتهائی اجتناب ورزند با استفاده از گریزگاهائی که کنگره نوعاً فراهم می کنند. معمولترین بهانه‌ها که رئیس جمهور می‌تواند محدودیت‌ها نادیده انگارد اینست که او معتقد باشد منافع امنیتی ایالات متحده در معرض خطر است. گریزگاهها با تمایل کنگره نیز سازگار است که به رئیس جمهور برخی انعطاف پذیرها را در همان زمانی بدهد که در پی تاثیر گذاشتن بر جهت کلی سیاست است - ولی در عین حال در صدگریز از مسئولیت وانتقاد می‌باشد. برای مثال، استلزام قانون حمایت از آزادی، که کمک ایالات متحده را مقید به عقب‌نشینی سربازان روسی از کشورهای بالتیک کرد موردی بود که رئیس می‌توانست آن را نادیده انگارد. نگرانی برای اثرات ناگوار احتمالی بر منافع امنیت کشور موجب چنین انگیزه‌های متضاد است.

دولت بوش دوبار بطور ناموفقی کوشید که برنامه کمک خارجی ایالات متحده را با کنار گذاشتن محدودیت‌های کنگره ای اصلاح کلی کند. دولت کلینتون آن تلاش را در اوائل ۱۹۹۴ تجدید کرد، مذاکره با کنگره را راجع به طرح جدیدی بمنظور تخصیص کمک نه برای کشورها یا برنامه‌های خاص بلکه در تعقیب اهداف وسیع سیاست خارجی آغاز کرد. شش هدف مشخص

<sup>۱</sup> Joseph R. Biden

<sup>۲</sup> Money - Laundering

گردید، هماهنگ با عناصر دیگر برنامه سیاست خارجی دولت: ترغیب توسعه پایدار، دموکراسی، صلح، کمک انساندوستانه، رشد از طریق تجارت و سرمایه‌گذاری و پیشبرد دیپلماسی.

### چکیده ۱-۱۲

#### رئیس جمهور کلینتون به کنگره جمهوریخواهان پاسخ می‌دهد، مه ۱۹۹۵

وضع قانون که مورد ملاحظه کنگره است... محدودیتهای جدیدی برقرار خواهد ساخت بر اینکه چگونه آمریکا سیاست خارجی اش را اداره کند و بودجه ما را در امور خارجی می‌کاهد. من معتقدم که این لوایح توانائی ما را برای حفظ رهبری جهانی آمریکا و تامین امنیت و رفاه مردم در جهان بعد از جنگ سرد تهدید می‌نماید.

جهان هنوز پر از خطرات است ولی بیشتر حائز فرصتهاست، و ایالات متحده باید قادر باشد که در مبارزه با تهدیدات خارجی اقدام قاطعی بعمل آورد و تعهداتی بنماید و سپس به آن تعهدات پای بند باشد. این لوایح ما را از هر دوی آن توانائیها محروم خواهد ساخت.

طرفداران لوایح آنها را "اقدامات لازم حذف هزینه" می‌خوانند. ولی در واقع امر، آنها انزواجویانه ترین پیشنهاداتی هستند که در ۵۰ سال گذشته در برابر کنگره ایالات متحده قرار دارند. لوایح مذکور حاصل کار کسانی است که با احساس استدلال می‌کنند که آمریکا باید قوی باشد، و سپس به کنار می‌روند و از پرداخت بهای قدرت یا دادن ابزار لازم به ریاست جمهوری جهت وصول به آن قدرت امتناع می‌ورزند.

بهای اداره سیاست خارجی ما، رویهمرفته، خیلی زیاد نیست. امروز کمی بیشتر از ۱ درصد بودجه... آن ۱ درصد، که شامل کمک به بانکهای عمران چند جانبه، کمک به برچیدن سلاحهای هسته ای، نجات جان انسانها یا جلوگیری از قحطی، مصونیت بخشیدن به اطفال، و مبارزه با تروریسم و توزیع مواد مخدر می‌باشد.

لوایح هم در مجلس و هم در سنا محدودیتهای جدیدی بر توانائی ما در پاسخ به این خطرات برقرار می‌کند. همچنین به استفاده از همه فرصتهائی که در آنجا برای ایالات متحده موجود می‌باشد.

... این تضیقات چیزی کمتر از یک تهاجم مستقیم به اقتدار رئیس جمهور نیست که می‌خواهد سیاست خارجی ایالات متحده را اداره کند و به توانائی کشور ما که بطور سریع و موثری به تهدیدات نسبت به امنیتمان پاسخ دهد.

من مکرراً گفته‌ام که طرق درست و طرق نادرستی برای کاستن از کسر بودجه وجود دارد. این قانون شیوه غلطی است. ما جنگ سرد را نبردیم تا کنار برویم و فرصتهای صلح را با

تنگ نظری، کاستنهای ناروای بودجه و کوشش برای مدیریت ذره ای سیاست خارجی آمریکا از دست بدهیم.

اختصاصات ویژه بودجه ای، همانند تمایزات بودجه نویسی سنتی بین کمک نظامی و اقتصادی کنار گذاشته خواهد شد. اگرچه کنگره از بازسازی برنامه ای که دیگر بر اساس ضرورتی قهری، همانند دوران جنگ سرد، هدایت نشود ابراز حمایت کرد، ولی بزودی روشن گردید که کنگره از روی میل حق خودش را جهت وضع مصوبات قانونی بر سیاست خارجی آمریکا رها نخواهد ساخت. ما به یک بوروکراسی غیر منتخب... اختیار صرف دلارها را بهر شیوه ای که آنها می خواهند نخواهیم داد، چه اینکه آنها آن را "ترغیب دموکراسی، بخوانند یا توسعه اقتصادی" دیوید آر. اوبی<sup>۱</sup> از کمیته فرعی تخصیصات مجلس نمایندگان در عملیات خارجی با حدت گفت "دیگر چک سفید امضایی نخواهد بود". آن اخطار زمانی که جمهوریخواهان زمام رهبری کنگره را از دمکراتها در پی انتخابات ۱۹۹۴ گرفتند حتی صریحتر شد، چه آنها کمک خارجی را هدف کاستن های شدید بودجه ای قرار دادند و نیز امکان حذف کلی آن را به عنوان ابزار سیاست خارجی آمریکا خواستار شدند.

### اداره کردن مصارف نظامی

مصارف نظامی یکی دیگر از حوزه های بودجه ای است که کنگره می تواند نقش عمده ای در آن ایفا نماید. طی سالهای دهه ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ کنگره، اغلب نظراتش در مورد بودجه دفاعی را با اختصاص دادن اعتباری بیشتر برای دفاع از آنچه رئیس جمهور خواسته بود، بیان می داشت. اما همچنانکه روابط اجرایی کنگره ای از رضایت و توافق بسوی ابهام و سپس نقار رفت، کنگره به طور اساسی شروع به کاستن از درخواستهای دولت کرد، بیش از آنچه با کمک خارجی نمود. علاوه بر آن، مدیریت ذره های اش نسبت به پنتاگون مرتباً افزایش می یافت. یک گزارش عمومی دولت بوش شکایت دارد که "قریب سی کمیته و هفتاد و هفت کمیته فرعی هر یک تا حدودی ادعای نظارت دارند... و بیش از هزار و پانصد نفر از کارکنان کنگره تقریباً تمامی وقتشان را وقف مسائل دفاعی می کنند" (وال استریت جورنال ۱۸ دسامبر ۱۹۸۹، A ۱۰). دولت همچنین شکوه کرد که پنتاگون به تنهایی مبلغ ۵۰ میلیون دلار و پانصد نفر مرد - سال طی سال مالی ۱۹۸۹ صرف نوشتن گزارشهایی کرد که کنگره راضی سازد (نقل شده در بورگین ۱۹۹۳، ۳۴۲). ضمناً، کنگره تغییرات زیادی در درخواستهای بودجه دفاعی رئیس جمهور می دهد. در ۱۹۷۰ کنگره ۸۳۰ تغییر برنامه طی دوره بودجه سالانه بعمل آورد، تا ۱۹۸۸ تعداد

<sup>۱</sup> David R. Obey



تغییرات تقریباً به ۲۸۰۰ مورد رسید (بلچ مان<sup>۱</sup>، ۱۹۹۰، ۴۱).

انگیزه مدیریت ذره‌ای مستقیماً وابسته به عواملی است که تفاوت دیدگاه اعضای کنگره در باب سیاست خارجی و امنیت ملی را از دیدگاه رئیس جمهور موجب می شوند. موقعیت برجسته سیاسی برای مقاصد انتخاباتی انگیزه‌ای پر قدرت است. مثلاً کنگره در مورد تمامی سیستمهای استراتژیک مهم و بسیاری از تسلیحات متعارفی در دوره تجهیز نظامی سالهای ۱۹۸۰ دولت ریگان بحث کرد (و رسماً آن را تصویب کرد)، آنهم در زمانی که انگیزه‌های مدیریت ذره‌ای بویژه بسیار قوی بود، چون برنامه مستلزم تصمیمات مربوط به تولید بود. تصمیماتی که کنگره با آن مواجه بود شامل موشک ام ایکس، ابتکار دفاع استراتژیک (SDI)، برنامه بمب افکنهای استیلت، سیستم‌های ضد ماهواره، سلاحهای شیمیائی، زیر دریائی ترایلدنت II، بمب افکن ب-۱، موشکهای کروز، ناوهای هواپیمابر هسته‌ای، توپهای ضد هوائی و هواپیمای تاکتیکی بود. ترجیحات دولت، که "بیشترین نفوذ واحد را بر گزینه‌های کنگره دارد" (بلچمن ۱۹۹۰)، بحث درباره این سیستمها را تعیین می‌کند. قبل از ریگان، تصمیم درباره آنها نوعاً در کمیته‌های کنگره انجام می‌گرفت، اینک، بهر حال، آنها موضوع و هدف فعالیت زیاد در صحنه مجالس کنگره قرار گرفته‌اند، جائیکه اعضا درباره آنها بحث می‌کنند تا معروفیت و اشتها یابند. همانطور که سناتور گی لردنلسون<sup>۲</sup> با زیرکی یادآور شد، "صحن مجالس به عنوان عرصه مبارزه سیاسی بیش از گذشته مورد استفاده قرار می‌گیرد." انگیزه‌های انتخاباتی در شکل مشارکت و کمک مالی و حمایت از حوزه انتخابیه نیز چند برابر شد چون اولویتهای دولت ریگان در مصرف پول در اسلحه به جای کره، به سیاسی کردن سیاست دفاعی کمک کرد (لیندسی ۱۹۸۷) (۱۵).

همان ناحیه‌گرایی که محرک اعضای کنگره به منظور خدمت بود، در کمیته‌ها آب به آسیاب مدیریت ذره‌ای بودجه دفاعی می‌ریزد، چون اعضا مواظب تاثیر مصارف دفاعی بر حوزه‌های انتخابیه‌شان می‌باشند (۱۶). یک نتیجه طبیعی این امر، غفلت از سیاست درازمدت است. همانطور که یک عضو سابق ستاد کمیته سرویسهای مسلح (در آن زمان) مجلس نمایندگان متذکر گردید، "در هر زمانی برای تمرکز بر سیستمهای تسلیحاتی، یک حوزه انتخابیه طبیعی وجود دارد ولی برای اعضا دشوار است که بر امور بزرگ بخاطر نبودن وقت تمرکز کنند. بخاطر نیاز به اینکه مجدداً انتخاب شوند، و بخاطر این حقیقت که خدمت به حوزه انتخابیه، نه دوراندیشی سیاسی، آن چیزی است که امروز جهت باقی ماندن در مقام لازم است"

<sup>۱</sup> Blechman

<sup>۲</sup> Gaylord Xlelson

(نقل شده در آرت ۱۹۸۵، همچنین نگاه کنید به بلچمن ۱۹۹۰).

مساله این است که چگونه باید کنگره را وادار کرد که توجهش را معطوف به خط مشی کند نه برنامه‌ها. در اصطلاح مخصوص پنتاگون، "دوراندیشی سیاسی"<sup>۱</sup> به معنای توجه به موضوعات "ساختار نیرو" یا "طرح نبرد" می‌باشد. توافق عمومی بر این است که در این موضوعات، کنگره خوب عمل نمی‌کند (آرت ۱۹۸۵). همانطور که عضو سابق ستاد کمیته سرویسهای مسلح مجلس نمایندگان خاطر نشان ساخت، "اعضای سرویسهای مسلح خط مشی را درک کردند اما فقط بطور غیر مستقیم. برای مثال، در خصوص پروژه نیروی لهمان<sup>۲</sup> یا موضوع کنترل دریا ادر دوره ریاست جمهوری ریگان... ما به نفع اولی با تصویب یک نیروی دریائی با ششصد کشتی اتخاذ تصمیم کردیم. ولی ما این را بدین شیوه انجام دادیم: ما ضرورت وجود یک ناو را با ذکر سیاستی که پشت آن بود توجیه کردیم بجای اینکه شیوه برعکس را عمل کنیم. ما بحث نکردیم که کدام خط مشی را لازم داریم و سپس تعیین کنیم که بهترین سیستمهای تسلیحاتی برای حصول بدان چیست. اعضای کمیته بدینوسیله به طرفداری از خط مشی پرداختند." (نقل شده در آرت ۱۹۸۵).

تغافل از دوراندیشی سیاسی ممکن است توانائی کنگره را جهت اعمال قدرت کیف پول بطور موثری تضعیف نماید. ولی برای یکایک اعضا چنین غفلتی از لحاظ سیاسی زیرکی است. "بدتر از چسبیدن به موضوعی که یک قانونگذار را خوب جلوه ندهد این است که به موضوعی بچسبیم که وی را بد جلوه دهد. انگیزه‌های سیاسی آنطور که در کاپیتول هیل ساخته می‌شوند... طرفدار برنامه‌های کوتاه مدت، خاص و دارای جزئیات است، که بتواند قاپیده شود، دست کاری شود، تغییر یابد و فروخته شود" (آرت ۱۹۸۵).

چگونه پایان جنگ سرد بر نقش سیاست گذاری دفاعی کنگره تاثیر خواهد گذاشت؟ آیا اکنون که ایالات متحده دیگر با حضم نظامی قدرتمندی رو به رو نیست احتمال می رود که کنگره بیشتر بر خط مشی بجای برنامه‌ها متمرکز شود؟ یا آیا احتمال می رود که ناحیه گرائی کنگره، بموجب خواسته‌های دوره‌های انتخاباتی، کماکان بر این روند غالب باشد؟ مرحله نخستین بعد از جنگ سرد علانم متضادی را نشان می دهد - اما موازنه هم ثنوری و هم شواهد، خبر از همیشگی شدن الگوهای گذشته رفتار را دارد.

چون در پی انتخاب بوش، جنگ سرد به پایان آمد، دولت در بهترین حالت با تاخیر در مسیر پاسخ دادن به چالشهای در حال ظهور گام برداشت. وزیر دفاع دیک چنی بخصوص

<sup>۱</sup> Policy Oversight

<sup>۲</sup> Lehman Power Projection

مصمم بنظر می‌رسید که جنگ سرد را سرد نگه دارد (شوماخر<sup>۱</sup> ۱۹۹۰)، آنطور که وی در برابر کنگره گواهی داد که این "بدترین زمان ممکن است، که تغییراتی را در استراتژی دفاعی بتوان منظور داشت." موضع، مذکور محرک واکنش شدیدی در کاپیتول هیل گردید، سام نان، رئیس کمیته سرویسهای مسلح سنا، و لس اسپن، رئیس کمیته سرویسهای مسلح مجلس نمایندگان، بر آن شدند که "خلاء سیاسی" ناشی از عدم تمایل دولت به پاسخگویی به خاتمه جنگ سرد را پر کنند.

نان موضع (چنی) را بعنوان امری غیر قابل درک مورد حمله قرار داده و استدلال کرد که سیاست دفاعی دولت دارای "حفره های بزرگ" می‌باشد. اسپن نیز به نتیجه مشابهی رسید، با این استدلال که "واقعیه‌های جدیدی در جهان وجود دارد، اما فکر جدیدی در داخل که متناسب با آنها باشد نیست،" (استوکتون<sup>۲</sup> ۱۹۹۳). نان واسپن بر اساس اعتقادشان عمل کردند و فقی کمیته‌های نیروهای مسلح سنا و مجلس بودجه های دفاعی خودشان طرح کردند، اولویت‌های مشخصاً متفاوتی را از درخواستهای بودجه دولت بوش به میان آوردند.

پاسخ نان واسپن به موضوعات گسترده سیاسی، زمانی که جنگ سرد محو گردید به سهولت توسط ضرورت های انتخاب مجدد یا خواسته های خدمت به حوزه انتخابیه قابل توضیح نیست. شاید توضیحات بهتر را بتوان با توجه به حس "وظیفه" و باوری که توجه به موضوعات سیاسی "بخشی از شغل" است را بعمل آورد (استوکتون ۱۹۹۳). معذک فرصت برای گرفتن امتیازات سیاسی را نمی توان به آسانی از نظر دور داشت. نظر خواهی های افکار عمومی به کرات نشان داد که مردم آمریکا بعد از فرو ریختن دیوار برلن طرفدار کم کردن بودجه دفاعی بودند. "ادخواستهای بودجه دفاعی برای سال مالی ۱۹۹۱ [از جانب دولت بوش برخلاف این موج افکار عمومی بود و فرصت مغتنمی برای جمهوریخواهان و دمکراتهای کنگره فراهم آورد تا کاهشهای عمیقتر در بودجه نظامی را پیشنهاد کنند]" (استوکتون ۱۹۹۳). در واقع، آرزوی کنگره که "غنیمت صلح" را جهت برآوردن نیازهای داخلی - بخوانید "حوزه انتخابیه" - مصرف کند الگوی جاافتاده ای را فعال کرد.

پایان جنگ سرد به طرق چندی به انگیزه‌های "به استراتژی در آوردن" و همچنین به مدیریت ذره ای افزوده است: "در حالیکه در گذشته رای دهندگان ممکن بود علاقه اندکی در مورد چنین مباحثی داشته باشند، پایان تهدید شوروی، به قانونگذاران امکان می‌دهد تا پیشنهادات در مورد استراتژی به امور مورد علاقه فوری رای دهندگان مرتبط نمایند"

<sup>1</sup> Schumacher

<sup>2</sup> Stockton

(استوکتون ۱۹۹۵).

معذک، خلاء سیاسی که کنگره در ۱۹۹۰-۱۹۹۱ در آن گام نهاد غیر محتمل است که مجدداً تکرار شود. در حقیقت، قانون ۱۹۸۶ تجدید سازمان دفاعی (قانون گلدواتر - نیکلاس) عملاً تضمین می‌کند که رئیس جمهور کماکان بر وضع سیاست دفاعی مسلط باشد، همانطور که لازمست هر درخواست بودجه سالانه از کنگره همراه با گزارش جامعی در خصوص استراتژی کلی امنیت ملی باشد. انگیزه کنگره، در اینصورت، این است که قدرت کیف پولش را نه جهت شکل دادن به سیاست بلکه بیشتر جهت اجرای آن بکار برد. و منافع فوری حوزه انتخابیه نیز بطور عمده ای در این محاسبات منظور میشود. همانطور که یک کارشناس امور دفاعی با کنایه خاطر نشان کرد، و سیاستمداران هر دو حزب به بودجه [دفاعی] بعنوان برنامه اشتغال می‌نگرند. دیگر بحث دفاعی بین بازها و کبوترها روی نمی‌دهد بلکه بین آنهاییکه تسهیلات دفاعی دارند و آنهاییکه ندارند (کورب ۱۹۹۵ a).

#### محدودیتها در قدرت کیف پول

اقدامات کنگره در مورد بودجه های کمک خارجی و دفاعی نشان دهنده اشتیاق نسبت به اعمال قدرت کیف پول می‌باشد، اگرچه ابزارش برای انجام آن بخوبی متناسب نبوده و انگیزه اش برخی اوقات محتاطانه می‌باشد.

بهرحال میزان دفعاتی که کنگره قدرت مالی اش را برای مواجهه با قوه مجریه مقتدر بکار برده خصوصاً متناوب بوده است. البته بر مثالهایی نیز می‌توان اشاره کرد مانند: در ۱۹۷۶ اصلاحیه کلارک<sup>۱</sup> استفاده از اعتبار را برای هر فعالیتی که ارتباط با آنگولا داشته باشد ممنوع ساخت، در اوائل سالهای ۱۹۸۰ اصلاحیه بولاند<sup>۲</sup> در پی جلوگیری از فعالیتهای پنهانی در آمریکای مرکزی بود، در اوائل سالهای ۱۹۹۰ کنگره با استناد به اصلاحیه پرسلر<sup>۳</sup> خواستار ممانعت از کمک نظامی اقتصادی به پاکستان بخاطر برنامه سلاحهای هسته‌ای بود، و در نیمه های سالهای ۱۹۹۰ کنگره بمنظور اجرای تحریم تسلیحاتی علیه بسنی مبادرت به قطع اعتبارات کرد. بهر حال، از لحاظ تاریخی، چنین اقداماتی استثنا می‌باشند تا قاعده. در واقع، این چهار ماجرا بخاطر منحصر بفرد بودنشان و همچنین بخاطر متجلی ساختن اعمال قدرت کیف پول کنگره قابل توجه می‌باشند.

<sup>۱</sup> Clark Amendment

<sup>۲</sup> Boland Amendment

<sup>۳</sup> Pressler Amendment

مشخصه ویژه تر روابط ریاست جمهوری - کنگره ای سرنوشت اصلاحیه پر سروصدای کوپر - چرچ<sup>۱</sup> است، که قصدش کاستن از اعتبارات اقدامات جنگی ایالات متحده در کامبوج در پی "تهاجم" نیکسون به آن کشور در ۱۹۷۰ بود. اصلاحیه مذکور شکست خورد. در حقیقت، کنگره اعتبارات جنگی کامبوج را تنها بعد از (در آن هنگام مشخص بود) آنکه فعالیتهای نظامی ایالات متحده متوقف شده بود، قطع کرد. و کنگره هرگز در تخصیص اعتبار برای این جنگ که دولتهای جانسون و نیکسون بدنبالش بودند کوتاهی ننمود. دو دهه بعدتر مجدداً کنگره اعتبار برای عملیات ایالات متحده را قطع کرد. این بار در سوماتالی بود. بهر حال مجدداً تاریخ مورد نظر (۳۱ مارس ۱۹۹۴) تاریخی بود که دولت قبلاً آن را برای خاتمه دادن به نقش ایالات متحده اعلام داشته بود.

اصلاحیه سمبولیک کوپر - چرچ تا حد زیادی نشان دهنده مشکلاتی است که ذاتاً در کسب اکثریتی از ۵۳۵ قانونگذار مستقل الفکر نهفته است که بر سر یک پیشنهاد خاص موافقت نمایند - چشم‌اندازی که هنگام چالش پیشنهاد رئیس جمهور، نامشخص و دشوار خواهد بود. از این‌روی همان‌طور که ما قبلاً متذکر شدیم، سناتور لوگار<sup>۲</sup> در خصوص سیاستهای هائیتی کلینتون نیز اظهار داشت که "هر قطعنامه ای که ما بتوانیم اتخاذ نماییم واقعاً دولت را مکلف نخواهد کرد. زیرا همیشه راه فراری خواهد بود." بهر حال بطور کلی، حدی که پول می‌تواند بر سیاست خارجی کشور اثر بگذارد محدود است. بعبارت ساده تر، دشوار است که سیاست خارجی را قانون‌گذاری کرد یا قانون‌گذاری را معادل با سیاست‌گذاری خارجی دانست. برنامه‌ها، نه ضرورتاً سیاست‌ها، نیاز به تخصیص بودجه دارند. از این جهت، برخی از مهمترین جنبه‌های روابط خارجی آمریکا نیازی به تخصیص مستقیم و خاص پول ندارند.

وضع قوانین مهم - قانون‌گذاری - وسیله درجه اول در دست کنگره برای تاثیر گذاشتن بر سیاست‌گذاری خارجی است. بهر حال، همانند رئیس جمهور، کنگره نیز ابزارهای دیگری جهت تاثیر گذاردن در اختیار دارد (لیندسی ۱۹۹۴a، ۱۹۹۴b) که می‌تواند شرایط بحث در موضوعات خاص را مثلاً با استفاده از جلسات استماع کنگره، گزارشهای کمیته، و سخنرانیها تعیین نماید. بطور مشابهی، می‌تواند با ایجاد تغییرات ساختاری رقیب، روند سیاسی را معین سازد. مثلاً در ۱۹۸۶، کنگره معاون جدید وزیر دفاع برای استملاک را ایجاد کرد، که وظیفه اش تقلیل دادن حیف و میل ها، تقلب، سوء استفاده از روند مالکیت بود. این اقدام از یک تصور ساده درباره زندگی بوروکراتیک آغاز گردید: "اگر میخواهید که یک سیستم توفیق یابد، مطمئن

<sup>۱</sup> Cooper - Church Amendment

<sup>۲</sup> Lugar

شود که چند سازمان در بوروکراسی خواهان قهرمان شدن هستند." (لیندسی a ۱۹۹۴). علیرغم این ها و سایر طرق نفوذ، ورای قلمرو قانونگذاری، کنگره در کاربرد موثر قدرتش بخاطر تقسیم مسئولیتهای کنگره ای میان کمیته های متفاوت، فقدان یگانگی حزبی، و فرسایش رهبری کنگره محدود می گردد. این حقیقت در هیچ جا واضح تر از جایی نیست که روند اعتبار دادن صورت می گیرد، جائیکه، در داخل هر مجلس کنگره، کمیته های اساسی دارای صلاحیت بر برنامه خاصی هستند که مجوز هزینه ها را صادر می کنند، ولی کمیته دیگری تخصیصات واقعی را انجام می دهد.

در ۱۹۷۴ کنگره قانون بودجه و کنترل ضبط<sup>۱</sup> را تصویب کرد در کوششی جهت تحکیم برخی کنترل ها بر کیف پول. قانون، اداره بودجه کنگره و کمیته های بودجه در دو مجلس کنگره را ایجاد کرد. این قانون همچنین مقرر داشت که کنگره اهداف مصرف کلی را در یک قطعنامه بودجه سالانه مشخص نماید. در اصل، از کنگره اینک خواسته می شود که به صراحت وظیفه سیاسی نامطلوب سنجش مصارف فدرال در برابر درآمد فدرال را به عهده گیرد. در عمل، کنگره کماکان این گزینه های دشوار را به تعویق می اندازد. از زمان تصویب قانون بودجه، کسر بودجه فدرال افزایش بی رویه یافته است، لوائج تخصیصات دیرتر از همیشه تصویب می شوند، و در صورت تصویب، ضرب الاجلهای مقرر قانونی، بطور معمولی نادیده انگاشته می شود. علاوه بر آن، "لوائج بودجه رؤسای جمهور و قطعنامه های بودجه مصوبه کنگره غالباً غیر قابل اعتماد و فریبنده بوده اند. آنها مرتباً مخارج را کم و درآمدها را زیاده تر برآورد می نمایند، کسر بودجه های ایجاد شده بسیار بیش از تخمین های ریاست جمهوری و کنگره است" (فیشر ۱۹۹۳).

برای رفع نابرابریها در روند بودجه ای، کنگره قوانین کاهش کسر بودجه را در ۱۹۸۵ و بار دیگر در ۱۹۸۷ گذراند، ولی هیچیک در جلوگیری از جریان کسریها موثر نیفتاد. برای مواجهه با این وضعیت، شیوه جدیدی با قانون ۱۹۹۰ اجرای بودجه مورد آزمایش قرار گرفت. در عوض امیدواری به کاهش کسر بودجه، توجه اینک معطوف به محدود کردن هزینه شده است. حدود مخارج برای سه نوع برنامه: دفاعی، بین المللی، و داخلی مشخص گردید. "دیوارهای عایق" بین این انواع برپا شد تا مانع از آن گردد که کنگره پول را از دفاع (غنیمت صلح) برای پرداخت به برنامه های داخلی منتقل کند. برخی از اعضای کنگره از این محدودیتها سخت برآشفتنند، با این استدلال که پایان جنگ سرد تغییری در اولویتهای امنیت به نیازهای داخلی را می طلبد. چون زمان دیوارهای عایق منقضی شد، بهر حال، طرفداران امور دفاعی جهت برقراری مجددش اصرار ورزیدند بمنظور جلوگیری از آنچه که آنرا به عنوان روندی می دیدند که

<sup>۱</sup> Budget and Impoundment Control ACT

می‌توانست نیازهای امنیتی کشور را فلج سازد.

قانون اجرای بودجه، چهارمین اصلاحیه روند بودجه در کمتر از دو دهه می‌باشد. همچون سایر مقررات آئین کاری مصوبه توسط کنگره، این نیز مبتنی است بر "این باور که تغییر دادن اینکه چگونه تصمیمات اتخاذ می‌شود به نوبه خود مؤثر خواهد بود بر اینکه کدام تصمیمات اتخاذ می‌شود" (لیندسی a ۱۹۹۴). بهر حال، تقریباً قبل از اینکه مرکب آن قانون خشک شود، منتقدان درباره تأثیرش ابراز تردید کردند (تربودرست<sup>۱</sup> ۱۹۹۳).

حتی اگر اصلاحیه ۱۹۹۰ در نیل به اهداف جاه طلبانه اش شکست بخورد، تحلیلگران عموماً اتفاق نظر دارند که آن سبب تقویت قدرت بودجه‌ای رئیس جمهور به زبان کنگره گردیده است. تدابیر موجود به رئیس جمهور این حق را می‌دهد که به نحو دلخواه خرج نماید، صرف نظر از تمایلات و تنگ نظریه‌های کنگره، از نیروی استقلال مال مهمی را تأمین کرد. ضبط (حبس)<sup>۲</sup> کردن، یعنی مکانیسم امتناع رئیس جمهور از خرج کردن پولی که توسط کنگره اختصاص یافته است. سایر مکانیسمها شامل اعتبارات در اختیار و تشخیص رئیس جمهور و تصمیمات راجع به برنامه‌ریزی مجدد می‌باشند. هر یک از اینها قوه مجریه را قادر می‌سازد که دست به فعالیتهایی بزند که ممکن است از قصد و خواسته‌های کنگره متفاوت باشد.

برای مثال اعتبارات در اختیار<sup>۳</sup> پولهای در اختیار رئیس جمهور است تا بتواند وضعیت‌های غیر قابل پیش بینی در زمان اجرای بودجه سالانه را رتق و فتق نماید، ولی آنها اغلب برای وضعیتهای غیر اضطراری بکار رفته اند. برای مثال، جانسون ۱/۵ بیلیون دلار بودجه اضطراری مندرج در بودجه وزارت دفاع را جهت تأمین مالی عملیات نظامی در جنوب شرقی آسیا در سالهای ۱۹۶۵ و ۱۹۶۶ بکار برد (ناتان و اولیور<sup>۴</sup> ۱۹۷۷، ۹۶-۴۹۵). بطور مشابهی، دولت ریگان مبلغ ۱۰ میلیون دلار اعتبار در اختیار سیا را برای تأمین مالی کنترها در طی نخستین دوره ریاستش بکار برد (کوپسون<sup>۵</sup> ۱۹۸۵، ۴). دولت مذکور همچنین با استفاده از اختیار فوق العاده اش و اعتبار "تجدید برنامه ریزی شده" به تأمین مالی فعالیتها در السالوادور پرداخت در همان زمانی که کنگره در پی قطع کمک نظامی به آن کشور بود (بورگین<sup>۶</sup> ۱۹۹۳).

<sup>1</sup> Thurber & Durst

<sup>2</sup> Impoundment

<sup>3</sup> Discretionary Fund

<sup>4</sup> Nathan & Oliver

<sup>5</sup> Copson

<sup>6</sup> Burgin

تجدید برنامه ریزی<sup>۱</sup> یک مکانیسم کنترل بدون مستند قانونی وضع شده توسط کنگره و قوه مجریه است. برای مواجهه با وضعیتهای اضطراری که هیچ یک از قوای مجریه و مقننه آن را پیش‌بینی نکرده‌اند. این تدبیر، که اجازه می‌دهد اعتبارات در داخل یک مقوله مشخص شده از یک منظور بسوی مقصود دیگری برود (مثلاً، از کشتی‌سازی به ساختن زیر دریائی)، بطور گسترده‌ای توسط وزارت دفاع مورد استفاده قرار گرفته است. چون مبلغ مورد نظر اغلب خیلی زیاد است، لذا این مکانیسم برای پرداختهائی که می‌تواند مورد استفاده توسط رئیس‌جمهور قرار گیرد به زیان قدرت کیف پول کنگره بموجب قانون مفتوح می‌باشد. موردی که کنگره آن را "بخصوص قابل اعتراض" یافت "عملکرد پنتاگون از درخواست اعتبارات برای یک برنامه، که توسط کنگره رد شده بود، و سپس مصرف کردن از اعتبارات تخصیص یافته دیگر برای برنامه غیر مصوب بود" (فیشر ۱۹۹۳). بنابراین، جای شگفتی نیست، که کنگره بنحو روبه‌تزیادی دقت نظر و تیزبینی‌اش را در مورد تجدید برنامه‌ریزی‌ها افزایش داده تا از سوء استفاده‌ها از سیستمی که به نفع ابتدا و انتهای خیابان پنسیلوانیاست ممانعت نماید.

محدود ساختن انعطاف‌پذیری قوه مجریه در استفاده از اعتبارات تخصیصی توسط کنگره مقصود اصلی قانون کنترل بودجه و ضبط بود. این قانون مشخص می‌کند که رئیس‌جمهور دو مسیر دارد، هر دو منوط به بررسی کنگره، که بوسیله آن اعتبارات را ضبط کند: تاخیرات موقتی در مصرف، که می‌تواند تا دوازده ماه ادامه یابد، معروف به **معوقه‌ها**<sup>۲</sup>، اقدامات دائمی جهت لغو اجازه بودجه که معروف به **فسخ‌ها**<sup>۳</sup> می‌باشند. حکم دادگاه در بعد از تصمیم چادا در خصوص وتوی قوه مقننه، جامعیت نقش کنگره در این موارد را در مقایسه با منظور قانون بودجه ۱۹۷۴ محدود ساخت (فیشر ۱۹۹۱، ۱۹۹۳). این امر ارزیابی از اثرات قانون در محدود ساختن اختیارات بودجه‌ای رئیس‌جمهور را مبهم می‌سازد، ولی سابقه کلی نشان می‌دهد که آن اختیار زیاد محدود نگردیده است.

تأمین اعتبار برای جامعه امنیتی حوزه‌ای است که کنگره در آن بویژه بی‌میل بوده است که رخنه‌ها از خزانه را ببندد. "در واقع، حمایت مالی برای اطلاعات جاسوسی شناخته شده ترین نمونه دلار دادن کنگره به رئیس‌جمهور است که خارج از کنترل مستقیم کنگره بعنوان یک کل باقی می‌ماند.

کمیته‌های اطلاعات مجلس و سنا اکنون اختیار یافته‌اند تا مخارج جامعه اطلاعاتی را

<sup>1</sup> Reprogramming

<sup>2</sup> Deferrals

<sup>3</sup> Rescissions



اجازه دهند (که بیشتر آن در قالب بودجه وزارت دفاع است)، ولی تلاشهای دوره ای برای انتشار عمومی هزینه‌های عملیات اطلاعاتی بطور عادی بجائی نرسیده است. این الگو کماکان حتی بعد از جنگ سرد و تعهد هم‌کنگره و هم رئیس‌جمهور که در مسائل مربوط به امنیت و اطلاعات صریح باشند حفظ می‌شود. در اواخر ۱۹۹۳ کنگره یک لایحه اطلاعاتی را تصویب کرد که شایع بود متضمن ۲۸ بلیون دلار جهت حمایت از سازمانهای اطلاعاتی کشور بود، ولی کنگره هنوز از افشای مبلغ آن با توجه به ترجیحات دولت کلینتون خودداری می‌ورزد (که از وعده اولیه مبنی بر اینکه پیشنهادات مربوط به افشای مصارف عظیم اطلاعاتی را بطور جدی مورد نظر قرار می‌دهد، عدول کرد)، جان دبلیو، وارنر، نایب رئیس کمیته اطلاعات سنا، احساسات دیرین را درباره منافع و امنیت کشور خاطر نشان ساخت هنگامی که وی گفت که "هیچ کشور بزرگی در این دنیا حد بالای بودجه (اطلاعاتی) اش را فاش نمی‌سازد. من نمی‌دانم به عنوان یک ملت از اینکه در این خصوص - منحصر باشیم - چه چیزی بدست خواهیم آورد."

از عملکرد تخصیصات اطلاعاتی نمی‌شد پیش‌بینی کرد که قوه مجریه در فعالیتهای پنهانی اطلاعاتی با نادیده انگاشتن کلی روند تخصیص اعتبار کنگره دخالت خواهد کرد، معذک این دقیقاً آنچه‌ای بود که طی ماجرای ایران کنتررا اتفاق افتاد. بین ۳ تا ۴ میلیون دلار سود ناشی از فروش اسلحه به ایران در اوانل ۱۹۸۶ بجانب کنتررا رفت درست در زمانی که اصلاحیه بولاند حمایت حکومت ایالات متحده از چریکها را ممنوع ساخته بود. اعضای ستاد شورای امنیت ملی رئیس‌جمهور نیز در پی جلب مساعدت و اخذ میلیونها دلار اعتبار از کمک دهندگان خصوصی در ایالات متحده و از حکومتهای خارجی برآمدند تا کنتررا عملیاتشان را انجام دهند - علیرغم اینکه کنگره عملاً مصمم بود که ایالات متحده باید خودش را از قضیه مخالفان ساندینیستا دور نگهدارد.

سرگرد اولیور نورث<sup>۱</sup> در برابر کنگره گواهی داد که، به عقیده وی، متوقف شدن تخصیصات توسط کنگره مانع از آن نشد که رئیس‌جمهور اهداف سیاست خارجی‌اش را با استفاده از اعتبارات اعطائی خصوصی و خارجی دنبال نماید. آدمیرال جان پویندکستر<sup>۲</sup>، رئیس نورث در شورای امنیت ملی، همان نظر را داشت، با این استدلال که قوه مجریه می‌توانست با استفاده از اعتبارات غیر تخصیص یافته کنگره را دور بزند. علاوه بر آن، وی از پنهان نگاهداشتن اطلاعات از کنگره دفاع کرد با این استدلال که شورای امنیت ملی از پولهای اشخاص خصوصی

<sup>۱</sup> Oliver North

<sup>۲</sup> John Poindexter

و کشور ثالث استفاده می‌کرد، نه پول اختصاص یافته توسط کنگره. تحقیق کنگره در مورد ماجرای ایران - کنترآ همچنین آشکار ساخت که ویلیام کیسی<sup>۱</sup>، رئیس اطلاعات مرکزی در زمان دولت ریگان هنگام مرگش در ۱۹۸۷، ابراز علاقه کرده بود در خصوص ایجاد یک سازمان اطلاعاتی متکی بخود از لحاظ مالی، مستقل، و فعال که قادر به انجام فعالیتهای پنهانی بوده بدون اینکه هرگز در برابر کنگره یا کس دیگری جوابگو باشد.

قانون اساسی ایالات متحده اختیار خزانه را مستقیماً در دستهای کنگره قرار می دهد. منطق نورث / پویندکسترا/ کیسی سیستم نظارت و موازنه بین قوای اجرائی و تقنینی حکومت را که اساس سیستم سیاسی آمریکا می‌باشد از میان می برد. یک کارشناس در خصوص اختیارات کنگره و رئیس جمهور، نوشته است با "قرار دادن اختیار جنگ کردن و تامین اعتبارش در دست یک قوه" لوئیس فیشر (۱۹۸۸)، استفاده قوه اجرائی از اعتبارات تحصیل شده خارج از روند تخصیص، حکومتی را بوجود خواهد آورد که واضعان قانون اساسی از آن بیشتر از همه واهمه داشتند: "اتحاد شمشیر و پول." همانطور که جیمز مدیسون نوشت، "آنها می‌باید جنگ نمایند، نمی‌توانند بنا به ماهیت امر، قضات درست و واردی باشند، که آیا یک جنگ باید آغاز گردد، ادامه یابد یا پایان پذیرد. آنها از وظیفه اخیر با توجه به اصلی مهم در حکومت آزاد، ممنوع هستند، مشابه با آنچه شمشیر را از کیف پول جدا نگاه میدارد، یا قدرت اجرائی را از قدرت قانونگذاری" (نقل شده در فیشر ۱۹۸۵).

"برای نگهداری سیستم نظارت و موازنه" فیشر نتیجه می‌گیرد که، "سیاست خارجی باید با توجه به اعتبارات تخصیص یافته توسط کنگره اداره شود. اجازه دادن به اینکه سیاست خارجی با پوله‌های اشخاص خصوصی و حکومت‌های خارجی اداره گردد... قانون اساسی را بطور بنیادی مختل خواهد ساخت و قدرت کنگره بعنوان یک شاخه هم‌تراز تضعیف خواهد شد."

وزیر امور خارجه ریگان، جورج شولتز، یکی از منتقدان صریح ارتباط ایران - کنترآ، نظری موافق داشت: "شما نمی‌توانید پولهائی را خرج کنید که کنگره نه مجوز کسب آن را داده و نه آن را تخصیص کرده است. آن چیزی است که قانون اساسی می‌گوید. و ما باید به آن اعتقاد داشته باشیم... ما این وظیفه بسیار دشوار تفکیک قوا را داریم که بمعنی آن است که ما باید سهمیم در قدرت باشیم. سهمیم کردن در قدرت دشوارتر است... ولی آن تنها راه است" (نقل شده در هندرسون ۱۹۸۸).

## آیا کنگره قادر یا مایل است؟

انتخاب بیل کلینتون در ۱۹۹۲ به دوازده سال حکومت بی‌وقفه‌ای پایان داد که متفرق بود - ولی، همچنان بطور غیر منتظره ای معلوم شد کوتاه مدت بود. "راه‌بندان" اصطلاحی است معروف، که اختلاف و عدم اقدام را توصیف می‌کند که همراه با تفرقه حزبی بین کنگره و رئیس‌جمهور در خصوص طیف وسیعی از موضوعات سیاست داخلی و خارجی می‌باشد. ماجرای ایران - کنترا در زمان دولت ریگان و رشته بی‌پایانی از وتوها و تهدیدات به وتو در ایام ریاست جمهوری بوش، شهادتی است بر این اختلافات اغلب تلخ بین رؤسای جمهور جمهوریخواه و کنگره تحت کنترل دمکراتها که برای مدت بیش از یک دهه بارز بود. برخی امیدوار بودند که پایان حکومت متفرق موجب تقویت دورنمایی برای حکومت موثر در عصر بعد از جنگ سرد خواهد گردید. سایرین کمتر خوشبین بودند، با این باور که سرچشمه اختلاف بین کنگره و قوه اجرایی و دلایل ناتوانی ظاهری حکومت به ورای تفرقه حزبی در طول خیابان پنسیلوانیا میرود (مان و اورنستاین<sup>۱</sup>، ۱۹۹۳، سندکوئیست<sup>۲</sup>، ۱۹۹۳). اینکه سیاست خارجی چگونه در رقابت بین کنگره و رئیس‌جمهور در عصر بعد از جنگ سرد جای می‌گیرد هنوز نامعین است - نتیجه‌گیری‌ای که بیش از همه با در دست گرفتن کنترل کنگره توسط حزب جمهوریخواه برای نخستین بار طی چهل سال، نامعلوم است.

بنابراین، روشن است که رئیس‌جمهور کماکان شریک برجسته اگر نه همیشه شریک ارشد باقی خواهد ماند - در تدبیر واکنش‌ها نسبت به چالش‌ها و فرصتهایی که کشور اکنون با آن روبرو است. موضوعات سیاست خارجی و دفاعی بعضاً گفته می‌شود که در داخل سه مقوله قرار می‌گیرند: سیاست بحران، سیاست ساختاری، و سیاست استراتژیک (ریپلای و فرانکلین ۱۹۹۱). کنگره عملاً نقشی در تصمیم‌گیری بحران ندارد ولی عاملی اصلی در بطن سازمانی بسیار پیچیده‌ای است که در آن سیاست استراتژیک و ساختاری اتخاذ می‌شود<sup>۳</sup> (معدلک، منابع موجود در اختیار کاخ سفید در روندی که بدانوسله سیاست از میان این پیچ و خم‌ها می‌گذرد بوضوح نیرومندتر از آنی است که در اختیار کنگره می‌باشد. چنین بنظر می‌رسد که قانون اساسی در حوزه‌های معاهدات، جنگ، و پول، کنگره، نه رئیس‌جمهور، را مقدم می‌دارد، ولی برعکس این نیز در حقیقت درست بوده است. کنگره مبادرت به چندین کوشش جهت رفع نابرابریهای ساختاری‌اش کرد، ولی قدرت پخش شده مانده است، توانائی تعهد و اجرای مسئولیت منقسم است، و انگیزه‌ها و مشوقات در جانبداری از نیازهای ناحیه‌ای بجای بینشی

<sup>۱</sup> Mann & Ornstein<sup>۲</sup> Sundquist

وسیع‌تر ادامه می‌یابد. از این روی، امیدواری اندکی است که تجدید نظری در دیدگاه مدعی - مدعی علیه روابط مجریه - مقننه را تضمین نماید. حتی در اوضاع و احوال بعد از جنگ سرد که بعضی اوقات رئیس‌جمهور را صرفاً بعنوان یک بازیگر "معمولی" در بازی سیاست تصویر می‌نماید. گرچه اکنون کنگره در مقایسه خیلی از مرکز قدرت سیاست خارجی برکنارتر مانده است، اما با آنکه اختیار دارد، ولی بیش از آنکه رهبری کند پیروی می‌نماید. از این روی رئیس‌جمهور پیشنهاد می‌کند، کنگره جرح و تعدیل می‌کند.

این نظر نباید مانع از توجه به مشارکتهای مثبت شود که کنگره می‌تواند انجام دهد. همانطور که عضو سابق مجلس نمایندگان لس آسپین (۱۹۷۶) اظهار می‌دارد، کنگره "یک سازمان محافظه کار است، محتاط و بی میل نسبت به انجام تغییر است". ولی هنوز به نسبت معقولی بخوبی انجام وظیفه می‌نماید به عنوان وسیله‌ای جهت ابراز نظرات و منافع انتخاب کنندگان و سایرین، به عنوان ناظر سیاستهای حکومت و اختصاص دهنده منابع، و به عنوان "حافظ" ادامه کار حکومت. حتی سناتور سابق ج. ویلیام فولبرایت<sup>۱</sup> (۱۹۷۹)، که زمانی یک ناقد صریح سلطه ریاست‌جمهوری در سیاست‌گذاری خارجی بود، نتیجه گرفت که کنگره مؤثرترین در تصویب تعهدات نظامی و سیاسی عمده، و در توصیه کردن جهت های سیاسی می‌باشد، در حالیکه انعطاف لازم را برای قوه مجریه گذاشته که به اداره سیاست در داخل پارامترهای وسیع تابید شده توسط قوه مقننه بپردازد.

## خوابی

یک) بنا به یک تعریف، دو حزبی بودن وابسته با "یگانگی در امور خارجی است" آنطور که منعکس در "سیاست مورد حمایت اکثریت در داخل هر یک از احزاب سیاسی" باشد، تعریف دیگر، آن را همچون مجموعه ای از اعمال و رویه های مطروحه جهت نیل به یگانگی مطلوب تصویر می‌نماید (کراپ ۱۹۵۷). برای بررسی فکر و عمل دو حزبی (نگاه کنید به کولی بر ۱۹۸۹).

دو) تا قانون مهلت مقرر برای بررسی کنگره را سی روز معین‌هین کرد. بموجب قانون کنترل صادرات اسلحه، هر فروش متجاوز از ۱۴ میلیون دلار تجهیزات عمده دفاعی با ۵۰ میلیون دلار در اقلام دفاعی یا خدمات، مشروط به بررسی کنگره می‌باشد. بموجب توافق متقابل، انتظار می‌رود که رؤسای جمهور پیش اطلاعاتیه بیست روزه‌ای به کنگره بدهند قبل از ارائه پیشنهادی رسمی برای تأیید، تا به دو قوه فرصت داده شود که به مصالحه‌ای در خصوص مسائل حساس سیاسی برسند.

سه) سرویس مهاجرت و تابعیت علیه چادا، ۱۰۳ ای (۱۹۸۳) ۲۷۶۴، CT. حکم دادگاه در مواردی کاربرد دارد که در آن کنگره صراحتاً اختیار اداری به قوه مجریه داده است. از آنجا که نه همه قوانین با شرایط مورد

<sup>1</sup> J. William Fulbright

ملاحظه دادگاه سازگار می باشند، اهمیت قضیه چادا بیش از آنچه فرض می شود محدود است. قابلیت اعمال آن به مقررات وتوی قوه مقننه از قطعنامه اختیارات جنگ لاینحل باقی می ماند.

اگرچه وتوی قوه مقننه بعنوان ابزاری لازم جهت حفظ کنگره از غضب حقوق و امتیازات قوه مقننه توسط قوه مجریه محسوب شده، سابقه نشان می دهد که رئیس جمهور از روی میل مقررات وتوی قوه مقننه را در ازای انعطاف پذیری کنگره در قبال رئیس جمهور پذیرفت (فیشر ۱۹۹۳). در این خصوص قابل ذکر آن ست که بیش از دوپست وتوی جدید قوه مقننه بین ۱۹۸۳ و ۱۹۹۱ به صورت قانون وضع شدند (فیشر ۱۹۹۳، ۸۳). اغلب اینها وتوهای کمیته ها و کمیته های فرعی می باشند، از این روی قرائن و شواهد حاکی از آنست که این تدبیر می رود که برای هر دو شعبه مقننه و مجریه مفید باشد.

چهار) اصلاحیه بولاند که بنام متبرکش، ادوارد پی - بولاند، نماینده دمکرات از ماسا چوست و رئیس کمیته اطلاعات مجلس نمایندگان تا ۱۹۸۴، خوانده می شود، بطور برجسته ای در ماجرای ایران - کنتررا بمیان آمد، که در آن سنوآل اصلی این بود که آیا محدودیتهای مندرج در اصلاحیه قابل اعمال نسبت به رئیس جمهور و شورای امنیت ملی است. اگر چه ریگان اصلاحیه بولاند را امضاء کرد تا بصورت قانون در آید. وی معتقد بود "چنین معلوم است که این اصلاحیه در مورد من قابل اعمال نیست".

حقیقتاً چندین اصلاحیه بولاند بودند که تغییرات در نگرانی کنگره راجع به تامین کمک نظامی به کنتررا را منعکس میکردند. منتقدان از کنگره اظهار میدارند که "در عمل، اکثریت کنگره چیزی مانند رسوائی، ایران - کنتررا را از پیش ترتیب دادند با تلاش جهت عاجز و درمانده کردن رئیس جمهور بر پایه اصلاحیه بولاند" (جفری ۱۹۸۸).

پنج) نگاه کنید به کاواناگ (۱۹۸۳-۱۹۸۲)، فیشر (۱۹۹۲) و اسمیت و دیرینگ (۱۹۹۰) جهت بررسی تغییرات در کنگره از سالهای ۱۹۶۰، و دیشلر (۱۹۸۵) و لیندسی (۱۹۸۸ و ۱۹۸۷) جهت درک بهتر از اهمیت آنها برای وضع قانون امور خارجی.

شش) این بخش عمدتاً از کولی پر (b ۱۹۹۴ و ۱۹۹۳) گرفته شده است.

هفت) دولت کلینتون گزارش کرد که بر وفق قانون عضویت در ملل متحد، آنطور که در ۱۹۴۹ اصلاح گردید، سربازان به مقدونیه اعزام شدند زیرا قانون اجازه می دهد تا یکپزار نفر به ملل متحد جهت فعالیتهای غیر جنگی مأموریت یابند.

هشت) جالب توجه اینکه، باب دول، که در آن زمان یک سناتور تازه کار بود، همراه با سناتور جاکوب جاوتیس جزو با بنیان قطعنامه اختیارات جنگ بود.

نه) تئودور لوی (b ۱۹۹۵) استدلال کرده است که قطعنامه اختیارات جنگ به کنگره اختیار جدیدی جهت شرکت در تصمیم گیربهای جنگ نمی دهد، ولی در عمل به رئیس جمهور "اختیار وسیع استفاده از قوای نظامی را بمدت شصت روز می دهد، بدون مجوز کنگره" که "اختیار جنگ کردن را که قبلاً مبتنی بر عمل عرفی و سابقه بود مشروعیت می بخشد."

ده) خریدهای دفاعی نوعاً بعنوان یک گوشت پروار PORK - BARREL محسوب می گردد که اعضای کنگره با استفاده از آن در صدد تحصیل حمایت حوزه انتخابیه بر می آیند. طی مباحثات در خصوص بمب افکن بی - ۱، برای مثال، نیروی هوایی و متحدانش در صنعت در پی جلب نظر کنگره برآمدند با این استدلال که آنها از این پروژه بهره مند خواهند شد چون سبب افزایش اشتغال و دلار در ایالت ها و ناحیه های حوزه انتخابیه اعضای کنگره خواهد گردید (کوتز ۱۹۸۸، اورنستاین و الدر ۱۹۷۸). بهرحال جالب توجه اینکه، آراء کنگره راجع به امور

تسلیماتی استراتژیک به بهترین نحوی نه بخاطر منافع حوزه انتخابی (آنگونه که تز مجموعه نظامی - صنعتی استدلال می‌کند) بلکه در عوض بر اساس ایدئولوژی حزبی عضو کنگره قابل توضیح می‌باشد (لیندسی ۱۹۹۰). اگر چه اغلب چنین بنظر می‌رسد که سیاست خارجی و امنیت ملی بالاتر از سیاست باشد، شواهد متقن حاکی است که آنها به کرات در اختلافات حزبی و ایدئولوژیک همانند امور داخلی مطرح گردیده‌اند. نگاه کنید به برنستاین (۱۹۸۹)، برنستاین و آنتونی (۱۹۷۴)، فیشر (۱۹۸۵)، مک کورمیک (۱۹۸۵)، مک کورمیک و بلاک (۱۹۸۳)، مک کورمیک و ویتکف (۱۹۹۰b و ۱۹۹۰a)، مویر (۱۹۷۳)، تاپلور و رورکه (۱۹۹۵)، و وی من (۱۹۸۵). یازده) نگاه کنید به بارتلس (۱۹۹۱) برای شواهدی که کنگره به اولویتهای حوزه انتخابیه در حمایت از افزایش مصارف دفاعی طی دوره اول ریگان چشم داشت.

دوازده) تفاوت بین سیاست ساختاری و استراتژیک به قاطعیت مشخص نیست. ریبلی و فرانکلین (۱۹۹۱) پیشنهاد می‌کنند که "برنامه‌های سیاست‌های ساختاری هدفشان در درجه نخست معطوف به تدارک، استقرار، و سازمان دادن افراد و ابزار نظامی، در درون محدوده از پیش تعیین شده تصمیمات استراتژیک می‌باشد." آنچه آنها "حکومت‌های فرعی" می‌خوانند - نوعاً "مرکب است از اعضای مجلس نمایندگان و سنا، اعضای ستاد کنگره، بوروکراتها، و نمایندگان سازمانها و گروههای خصوصی [ذینفع]" - بازیگران اصلی در عرصه سیاست ساختاری می‌باشند. سیاست‌های استراتژیک، از سوی دیگر، "موضوع اساسی سیاست خارجی و نظامی ایالات متحده را در قبال سایر کشورها تعیین و اجرا می‌کند برنامه‌ریزی و پیشنهادات سیاسی برخاسته از آن برنامه‌ریزی در درجه اول از فعالیتهای شاخه اجرایی مایه می‌گیرد... اگرچه نفوذ کنگره می‌تواند مهم باشد، آن نفوذ اغلب برای ابزار واکنش حمایت آمیز نسبت به سازمانهای شاخه اجرایی بکار می‌رود."

## توصیه برای مطالعات بیشتر

Bax, Frans R. "The Legislative - Executive Relationship in Foreign Policy: New Partnership or New Competition?" *Orbis* 20 (Winter 1977): 881-904.

Blechman, Barry M. *The Politics of National Security: Congress and U.S. Defense Policy*. New York: Oxford University Press, 1990.

Collier, Ellen S. "Bipartisan Foreign Policy and Policymaking since World War II," *CRS Report for Congress*. Washington, D.C.: Congressional Research Service, 1989.

Crabb, Cecil V., Jr., and Pat M. Holt. *Invitation to Struggle: Congress, the President and Foreign Policy*, 4<sup>th</sup> ed. Washington D.C.: Congressional Quarterly Press, 1992.

Fisher, Louis. *Presidential War Power*. Lawrence: University of Kansas Press, 1995.

Franck, Thomas M., and Edward Weisband. *Foreign Policy by Congress*. New York: Oxford University Press, 1979.

Jones, Gordon S., and John A. Marini, eds. *The Imperial Congress: Crisis in the Separation of Powers*. New York: Pharos Books, 1988.

Lindsay, James M. *Congress and the Politics of U.S. Foreign Policy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994.

Mann, Thomas E., ed. *A Question of Balance: The President, the Congress, and Foreign Policy*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1990.

Ripley, Randall B., and James M. Lindsay, eds. *Congress Resurgent: Foreign and Defense Policy on Capitol Hill*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1993.

Warburg, Gerald Felix. *Conflict and Consensus: The Struggle between Congress and the President over Foreign Policymaking*. New York: Harper & Row, 1989.

West, William F., and Joseph Cooper. "Legislative Influence v. Presidential Dominance: Competing Models of Bureaucratic Control", *Political Science Quarterly* 104. (Winter 1990): 581-606.

## فصل ۱۳

### روند تصمیم‌گیری: نقش، عقلانیت، و تأثیر سازمان بوروکراتیک

با گسترش بوروکراسی مدرن، درک تغییر و تنظیم مقاصد جدید دشوارتر گردیده است. همانند انسانها، حکومتها نیز تغییر شیوه‌های قدیمی را سخت و کشف راههای جدید را دشوار می‌یابند.

رئیس جمهور ریچارد نیکسون، ۱۹۷۰  
در بسیاری از تحقیقات بعد از حدوث واقعه، / آنهائیکه در بطن ماجرا نیستند / یک اسناد را می‌گیرند و فرض می‌کنند که مردمی دور میز بشکل بحث سمیناری نشسته‌اند، با در دست داشتن تمامی حقایق... ولی آن امر بندرت روی می‌دهد. معمولاً تصمیمات در زمانی بسیار کوتاه تحت فشار بسیار زیاد و با دانش نامطمئن گرفته می‌شود.  
وزیر سابق امور خارجه هنری کیسینجر، ۱۹۷۷

افراد متفاوت و متعددی، پراکنده در کل حکومت، سیاست خارجی آمریکا را تعیین می‌کنند. ما ادارات و سازمان کلی و ساختارهای بالای حکومتی را بررسی کرده‌ایم، اینک روند تصمیم‌گیری را مورد ملاحظه قرار می‌دهیم - چگونه نقش و موقعیتهای رسمی که سیاست‌گذاران در درون ساختار برتر در اختیار می‌گیرند بر تصمیمات سیاست خارجی‌شان تأثیر می‌گذارد، بخصوص در شرایط و احوالی که نیاز به نوآوری و تطبیق با واقعیتهای جدید محسوس است.

تحقیق ما در فصول قبلی نشانه‌ای بدست داد که چه دریافتی را می‌توان انتظار داشت. نخست خود اندازه حکومت - ساختارهای باور نکردنی پیچیده سازمانی که در درون آنها میلیونها نفر کارمند فدرال جای گرفته‌اند و شبکه پیچیده‌ای از کانالها که از طریق آنها افکار بدیع باید بگذرد قبل از اینکه بصورت سیاستهای جدید در آیند - بعید نیست که علیه ضرورت شناخت تغییر و تنظیم مقاصد جدید بکار افتد، خیلی شبیه آنچه رئیس جمهور نیکسون بیش از دو دهه قبل شکوه داشت.

صرفنظر از وزارتخانه‌های در سطح کابینه، فهرست فدرال شامل بیش از شصت وزارت خانه و سازمان و بیش از ۱۲۵۰ کمیسیون و هیات مشورتی می‌باشد. کنگره را به این اضافه کنید - همانطور که دیده ایم، اغلب شبیه ۵۳۵ منافع جداگانه اقدام می‌کند تا یک دستگاه



واحد - و ما می‌توانیم به درک این امر نائل شویم که چگونه خود اندازه حکومت مانع از تغییر سیاسی در پاسخ به واقعیت‌های جدید است.

دوم سیاست سیاست‌گذاری در درون این موسسات پیچیده و اغلب متداخل در هم، بیشتر مشوق وضع موجود است تا تغییر - پول و کارمند بمعنی قدرت سیاسی است. زمانیکه این حاصل آمد، موسسات آن را حفظ می‌نمایند. آنها با تغییراتی که تهدید به فرسایش منابع نفوذشان بنماید مخالفت می‌ورزند. تغییرات افزایشی در حاشیه قابل پذیرش می‌باشند، ولی تجدید جهت دادن‌های اساسی که مستلزم کاهش‌های شدید بودجه‌ای و پرسنلی باشد مورد مقاومت قرار می‌گیرد.

دلایل اینکه چرا افراد در حکومت امور خارجی "قلمروشان" را حمایت می‌کنند به بهترین نحو بوسیله نقشی که آنها دارند و الگوهای تقاضا و انتظاراتی که مشخصه‌کننده آن نقش‌ها می‌باشد توضیح می‌گردد. همانطور که ما در این فصل می‌بینیم، الزامات شغلی تاثیر شدیدی بر رفتار فرد و بنابراین الگو و روند سیاست خارجی آمریکا دارد.

### نقشها به عنوان یک منبع سیاست خارجی

تئوری نقش نشان می‌دهد که این شغلها و روندها هستند، تا خصوصیات افرادی که تصمیم می‌گیرند، که بر رفتار و گزینه‌های آنها تکیه مسئول تعیین سیاست خارجی کشور و اجرای آن هستند تاثیر می‌گذارد. علاوه بر آن، تغییرات در سیاست فرضاً ناشی از تغییرات در مفهوم نقش می‌باشد تا از تغییرات در افرادی که این مشاغل را اشغال می‌کنند. از این منظر، افراد غیر مهم نیستند، ولی مشاغل سازمان یافته‌ای که این افراد اشغال می‌کنند رفتار آنها را قالب‌بندی می‌کند و از آزادی تصمیم‌گیری شان می‌کاهد.

تئوری نقش قبول دارد که رفتار یک فرد می‌تواند از شغلی که دارد متمایز شود - معذک، هر نقش (یا شغل) با خود انتظارات و تقاضاهای اجتماعی و روانشناسی را همراه دارد که مفاهیمی را تعیین می‌کند در مورد اینکه وظیفه چگونه باید انجام گیرد. این فشارها، که از جمله شامل فشارهای شخصی و همکاران و بهمان نسبت فشارهای "رئیس" می‌باشند، هم بر طرز فکر و هم بر اعمال تاثیر می‌گذارند. و آنها بر هر کسی که یک نقش خاص را بعهده دارد، صرف‌نظر از ترجیحات شخصی، نافذ می‌باشند. از اینرو فرد مشابه با دیگرانی که همان وظیفه را عهده دارند رفتار می‌نماید.

اینکه بگوئیم نقش‌ها موثر بر افکار و رفتار می‌باشند نباید موجب آسفتگی گردد. هر کسی در زندگی نقشهای گوناگونی را بازی می‌کند. مگر اینکه ما منزوی و زاهد باشیم، ما گاهی

اوقات خود را در موقعیتهای اجتماعی جدیدی می‌بینیم که تجربه پیشین نداشتیم. ما نوعاً به چنین شرایط جدید با توجه به تصور خودمان از رفتار مناسب پاسخ می‌دهیم. گواه این امر تغییرات قابل مشاهده‌ای است که وقتی افراد از نقش دانشجو به نقش کارمند، یا والدین تازه، یا سیاستمدار تغییر می‌نمایند. اغلب بطور ناخود آگاهانه به شیوه‌ای عمل می‌کنند که معتقدند مورد انتظار می‌باشد. کلمات و افکارشان تحت تنبیری اساسی قرار می‌گیرد، همانطور که هیات‌ظاهرشان تغییر می‌یابد. نقشهای مختلفی که هر یک از مادر زندگی ایفا می‌کنیم طرز تفکر و رفتار ما را به طرق مهمی توضیح و پیش‌بینی می‌نماید.

سیاست‌گذاران نیز از این پدیده مصون نیستند. هر نقش سیاست‌گذاری با خود برخی انتظارات، تعهدات، و تصویری از رفتار مناسب با آن را به‌همراه دارد - فشارهایی که متصدی جدید یک مقام را وادار می‌سازد که همانند سلفش فکر و عمل نماید. ممکن است سلیقه و شیوه کار فرد جدید بطور مشخصی متفاوت از سلفش باشد، ولی جهت‌گیری‌اش نسبت به امور حساس و مهم مشابه خواهد بود.<sup>(۱)</sup>

روزنامه‌نگار سیاسی دیوید برادر<sup>۱</sup> متذکر گردید: "این یک داستان قدیمی در واشنگتن است که موضعی که شما می‌گیرید بستگی دارد به جاییکه می‌نشینید. این پذیرشی عملی از این حقیقت است که نظرات مردم تغییر می‌یابد چون مسئولیت‌هایشان تغییر می‌کند". مثلاً، در زمان مبارزه انتخاباتی، جیمی کارتر "دیپلماسی شخصی"<sup>۲</sup> هنری کیسینجر را مورد انتقاد قرار داد و از تأکید بر گفتگوهای خصوصی با رهبران خارجی کمتر طرفداری نمود. معذک، در نخستین هفت ماه تصدی‌اش، کارتر نقش میزبان را برای از هیجده رئیس کشور خارجی ایفا کرد. سالها بعد بیل کلینتون دویدن با شلوار کوتاه و رفتن به مک دونالدهای محلی را تبدیل کرد به لباس رسمی تر کارش که مناسب با شأن ریاست جمهوری باشد، علیرغم ترجیح‌اش به داشتن هیات مردم‌گرایانه به عنوان "فردی مردمی".

البته، در توانائی تئوری نقش جهت توضیح رفتار سیاست‌گذاری محدودی وجود دارد. یک شخصیت مقتدر ممکن است حقیقتاً نقش را تا حد مرزهای مجاز رفتار مجدداً تعیین کند، همانطور که فرانکلین روزولت چنین کرد هنگامیکه وی اقتدار و دامنه ریاست جمهوری را توسعه داد. عادت رونالد ریگان به خوابهای قیلوله و تعطیلهای مکرر - گرایشی که منعکس کننده شیوه راحتش در این شغل بود که بیش از این مستلزم توجه بدون خواب به وظائف حکومت بود - همچنین الزامات عرفی شغل را، اگرچه در جهت دیگری، فراتر برد.

<sup>۱</sup> David Brader

<sup>۲</sup> Presonal diplomacy

علاوه بر آن، نقش‌های خاص بیش از یک تعبیر را اجازه می‌دهد، و برخی، مرزهای آنقدر وسیع و قابل کششی دارند که رفتار افراد در میان آنها تقریباً غیر قابل پیش‌بینی است. اگر چه شغل‌های عالی تغییرات متعددی را میسر می‌سازد - مثلاً همانطور که مشهود بود، با تضاد بین درک ایزنهاور و کندی از ریاست جمهوری یا برداشت بوش و کلینتون از نقش حکومت در زندگی سیاسی - هر تفسیری، در عمل، یک نقش خاص است.<sup>۱</sup> معذک هنوز گوناگونی رفتار فرد بستگی به تفسیر متصدی جدید از نقشش خواهد داشت. و لازم به یادآوری است که برخی آسانتر بصورت نقششان درمی‌آیند تا دیگران، چون استعداد پذیرش هر آنچه را دارند که بمیراث می‌برند (اسنیدر<sup>۱</sup> ۱۹۸۰).

توانائی در ایجاد تعریفات ثانوی از همان نقش‌های سیاست‌گذاری گواهی دارد بر یکی از شیوه‌هایی که مقوله منبع فردی (در فصل ۱۴ توضیح گردیده است) بر روند سیاست خارجی تأثیر می‌گذارد. مثلاً با یادآوری از فصل ۱۰، چگونه رؤسای جمهور مختلف تصمیم به گزینش ستاد سیاست خارجی کاخ سفید گرفتند تا همان هدف نهادی (افزایش و حفظ منافع ملی آمریکا) را برآورده سازند. تفاوت‌ها گاهی اوقات بسیار مهم است. رهیافت جانسون به جنگ ویتنام و انزوای نیکسون از قسمت اعظم حکومت امور خارجی ثابت کرد که برای هر مشکل سیاسی که با آن مواجه بودند اثرات ماندگاری برجای گذاشتند. حتی رهبرانی که گاهی ممکن است آزادی عمل چشمگیری داشته باشند که به دلخواه خود اقدام نمایند معمولاً خود را با هنجارهای مرتبط با شغل شان وفق می‌دهند. انطباق رفتاری، بخصوص در نقش‌های رسمی مشاغل حکومتی مشهود می‌باشد، جائیکه هنجارهای حاکم بر نحوه عمل و انجام وظیفه به سبب تکالیف و ضمانت‌های حقوقی و نه صرفاً توسط فشارهای اجتماعی تقویت می‌شود. و اثر گیت موردی است مربوط به این امر: ریچارد نیکسون پی به عدم تسامح سیستم برای رفتار غیر قانونی حتی توسط رئیس جمهور برد.

این طریق برهان، تبعات قابل توجهی برای سیاست خارجی آمریکا دارد. اساس منطقی تئوری نقش - که رفتار مردم با نقش آنها مطابقت دارد - بدین معنی است که جهت درک ماهیت سیاست خارجی آمریکا ما باید رفتار غالباً مرتبط با نقش‌های سیاست‌گذاری خارجی را علاوه بر رفتار خود افراد مورد بررسی قرار دهیم. این امر همچنین ما را قادر می‌سازد که یک منبع بالقوه نیرومند تغییر سیاست خارجی را درک نماییم. زیرا نقش‌ها، هدف‌ها را تعیین می‌کنند، نوآوری‌های سیاسی ممکن است از تغییرات در نقش‌های عمده سیاست‌گذاری یا ادراک افراد از آنها سرچشمه گیرد. اگر سیستم تصمیم‌گیری با نقش‌های فعلی اش و تفسیرات غالبش تغییر

یابد، جهت‌گیری مجدد سیاسی نیز ممکن است در پی‌اش بیاید.

در این فصل ما به تحقیق درباره دو تغییر از رویه‌های سیاست‌گذاری آمریکا می‌پردازیم که تصورات متفاوتی از رفتار ناشی از نقش را دربر دارد - مدل تصمیم‌گیری عقلانی و مدل سیاست بوروکراتیک. این دو مدل گاهی دیدگاههای متضاد، برخی اوقات مکمل درباره نقش‌ها به عنوان منابع سیاست خارجی آمریکا دارند.

### سیاست‌گذاری خارجی به عنوان یک روند عقلانی

استراتژیست‌های مبارزه انتخاباتی رئیس‌جمهور کارتر کوشیدند که تصویر بخصوصی از نامزدشان را ترسیم کنند هنگامیکه او برای انتخاب مجدد در ۱۹۸۰ فعالیت می‌کرد. در یک آگهی تجاری که غالباً از تلویزیون پخش می‌شد، عکسی از کارتر در دفتر کار ریاست جمهوری را نشان می‌داد، که بطور خستگی ناپذیری تا اواخر شب مشغول کار و با دقت غرق در مطالعه اسناد است. وی به عنوان متفکری عمیق تصویر شد که به طور روشنفکرانه‌ای در وظائف شغلش جذب گردیده - تصمیماتی می‌گیرد که فقط او می‌تواند اتخاذ نماید - گزینه‌های محکمی که سرنوشت کشور به آن بستگی خواهد داشت. از بینندگان خواسته می‌شد که توانایی‌هایش را - دانش، تجربه، دلبستگی، انرژی، و دقت نظرش را - با خصوصیات مخالفانش مقایسه نمایند.

اگرچه، پانوشته فیلم کوشش بیشتری داشت از اینکه نامزد را معرفی نموده و بقبولاند. این فیلم همچنین نظر عمومی از روند سیاست‌گذاری در مرکز سلسله اعصاب کشور در خیابان پنسیلوانیا را تقویت کرد، که تصمیمات سرنوشت ساز توسط بازیگران خردمند، در روندهای منظم، با تفکر و مذاقه گرفته می‌شود. در این مدل تصمیم‌گیری عقلانی، سیاست خارجی آمریکا ناشی از یک روند تدقیق روشنفکرانه است که در آن شخصیت‌های اصلی با احتیاط آنچه را که برای کشور بهترین است انتخاب می‌کنند و تاکتیک‌هایی را که بطور مناسبی جهت افزایش منافع ملی طرح شده برمی‌گزینند.

از این‌روی این سؤال که "آیا سیاست‌گذاری خارجی عقلانی است؟" سنوآلی شگفت است. ما قصد داریم، تقریباً بطور غریزی، فکر کنیم، "چگونه می‌تواند غیر از این باشد؟". در واقع، این نامعقول است که چیزی به اهمیت‌گزینش سیاست خارجی، که جان میلیون‌ها نفر مردم و شاید حیات خود کشور را در معرض خطر دارد، با انگیزه‌های نامنسجم، عاطفی، یا غیر عقلانی اتخاذ شود. تصور سیاست‌گذاری عقلانی خیلی بیشتر اطمینان خاطر می‌دهد. رهبران سیاسی نیز می‌کوشند در تصور عمومی، خودشان را بصورت اشخاصی قاطع، نفوذناپذیر توسط انگیزه‌های ناخودآگاه روانشناسی، قابل به اداره و تحمل فشار و مسئولیت ناشی از شغلشان،

دارای موهبت انرژی بی حد و مرز، و آماده برای هدایت مطمئن کشور از میان بحرانها معرفی کنند که بهترین منافع کشور را دنبال می‌کنند. اقداماتشان غالباً موفقیت آمیز است چون ما ترجیح می‌دهیم که تصمیمات رهبرانمان را حاصل مذاقه و تفکرات عقلانی بدانیم. چه چیزی عقلانیت متضمن در تصمیم‌گیری سیاست خارجی را تشکیل می‌دهد؟

اگرچه لفظ "عقلانیت" بطور غیر دقیقی به طرق گوناگون مورد استفاده است، ولی بطور کلی اشاره دارد به "اقدامات گزیده شده توسط دولت... که اهداف و مقاصد استراتژیک را حداکثر خواهد رساند" (آلیسون ۱۹۷۱). این تلویحاً بمفهوم رفتار هدفدار، متوجه به مقصود است که هنگامی روی می‌دهد که "فرد نسبت به واقعه بین المللی... با استفاده از بهترین اطلاعات موجود واکنش نشان می‌دهد و از میان یکدلتیا واکنش محتمل، آن شقی را برمی‌گزیند که با احتمال زیاد هدفهایش را به حداکثر می‌رساند" (وربا ۹۶۹، نگاه کنید همچنین به لوی ۱۹۹۰، موزر ۱۹۹۰، زاگاره<sup>۱</sup> ۱۹۹۰).

عقلانیت غالباً استاندارد مورد استفاده جهت ارزیابی روندهای تنظیم و تدوین سیاسی است، زیرا یک مدل مغایر، مبتنی بر رفتار غیر عقلانی (که در آن اقدام ناشی از پیشداوریهای عاطفی، انگیزه های ناخودآگاه، و نیروهای غیر معمولی است) خیلی مفید نیست.

### مدل بازیگر عقلانی

مدل بازیگر عقلانی، دولت - ملت را بعنوان یک بازیگر - یگانه<sup>۲</sup> بحساب می‌آورد، یک موجودیت واحد و منسجم، و فرض را بر این می‌گیرد که همه سیاست‌گذاران همین روند فکر منطقی را دنبال می‌کنند تا انتخابهای ارزشمند را بعمل آورند که تعیین‌کننده گزینه‌ها و منافع ملی است.

[این فرض] فرد را مخیر می‌کند که تمامی تصمیم‌گیرندگان را همانند ببیند. اگر آنها قواعد [تصمیم] را دنبال نمایند، ما نیازی بدانستن بیشتر درباره آنها نداریم. اساساً، اگر تصمیم گیرنده معقولانه رفتار نماید، ناظر، با آگاهی از قواعد عقلانیت، می‌تواند روند تصمیم‌گیری را در ذهن خودش مرور کند و، اگر او اهداف تصمیم گیرنده را بداند، می‌تواند هم تصمیم را پیش‌بینی کند و هم بفهمد چرا تصمیم خاصی اتخاذ شد. (وربا ۲۲۵، ۱۹۶۹)

محققانی که تصمیم‌گیری را مطالعه و به سیاست‌گذاران در خصوص راههای بهبود مهارتهای تنظیم سیاسی مشورت می‌دهند مدل کامل نقش عقلانی را به عنوان حاصل

<sup>1</sup> Verba, Levi, Moser, Zagare

<sup>2</sup> Unitary - Actor

فعالیت‌های تصمیم‌گیری ناشی از گام‌های خردمندانه زیر توصیف می‌کند:

۱. شناخت و تعریف مساله. ضرورت‌گزینش هنگامی آغاز می‌شود که سیاست‌گذاران یک مشکل خارجی را فرض می‌کنند که با آن باید مواجه شوند و کوشش می‌کنند تا بطور عینی خصوصیات متمایز آن را تعریف و تعیین کنند. لازمه عینیت، وجود اطلاعات کامل درباره اقدامات، انگیزه‌ها، و قابلیت‌های سایر بازیگران و همچنین وضع شرایط بین المللی و جهت‌های موجود در آن است. جستجو برای اطلاعات باید جامع بوده، و همه حقایق مربوط به مشکل گردآوری گردد.

۲. گزینش هدف. در مرحله بعد، آنهاییکه مسئول تعیین گزینش‌های سیاست خارجی می‌باشند باید تعیین کنند که چه می‌خواهند بدست آورند. این الزام ساده و نامشروط، اغلب دشوار است. این امر مستلزم مشخص کردن و درجه‌بندی تمامی ارزشها (مانند امنیت، دموکراسی، آزادی، و رفاه اقتصادی) در سلسله مراتبی از مرجح‌ترین تا کم‌ارج‌ترین است.

۳. شناسایی شقوق بعدی. عقلانیت همچنین مستلزم جمع‌آوری فهرست جامعی است از همه شقوق سیاسی موجود و برآوردی از هزینه‌های مرتبط با هر یک از مسیرهای ثانوی اقدام با نظر به اهداف و ارزشهایی که تصمیم‌گیرندگان امید به تحقق آن را دارند.

۴. انتخاب. نهایتاً، عقلانیت می‌خواهد که از میان گزینه‌های متضاد شق یگانه با بهترین شانس نیل به اهداف مورد نظر برگزیده شود. بدین منظور، سیاست‌گذاران باید به تحلیلی دقیق از وسایل - مقاصد، هزینه - سود دست بزنند، تحلیلی که با پیش‌بینی درست از احتمال توفیق هر یک از گزینه‌ها هدایت گردد.

واضح است که الزامات رفتار عقلانی کامل سخت دقیق است، معذک، سیاست‌گذاران اغلب روندهای تصمیم‌گیری خودشان را منطقی توصیف می‌کنند. یک مشاور سابق کندی، برای مثال روندی هشت مرحله‌ای برای سیاست‌گذاری را توصیف می‌کند که دولت کندی در پی دنبال کردن آن بود که مطابقت دارد با مدل عقلانی که ما توصیف کرده‌ایم: (۱) توافق بر سر حقایق، (۲) توافق بر سر هدف کلی سیاسی، (۳) تعریف دقیق مشکل، (۴) دفاع از همه راه حل‌های ممکن، (۵) فهرست کردن عواقب احتمالی ناشی از هر یک از راه حل‌ها، (۶) توصیه یک گزینه، (۷) ابلاغ گزینه منتخب، (۸) تامین اجرای آن (سورسن<sup>۱</sup> ۱۹۶۳).

عناصر این ترتیب آرمانی از تصمیم‌گیری، در حقیقت با توجه به موقعیت‌های گذشته ترسیم شده، یا اینکه حداقل در تصمیم به آن ترتیب نزدیک بوده است. بحران موشکی کوبا ۱۹۶۲ که توسط دین راسک بعنوان "خطرناکترین بحرانی که دنیا تاکنون دیده است" توصیف

گردید - شیوه های متعدد تامل و بررسی سیاستگذاران اصلی آمریکا را نشان می دهد که از یک روند عقلانی پیروی کردند (الیسون ۱۹۷۱، برای ارزیابی مجدد نحوه آن توسط شرکت کنندگان ایالات متحده و شوروی، نگاه کنید به بلایت، نای، و ولش ۱۹۸۷، بلایت و ولش ۱۹۸۹). زمانی که واشنگتن حضور موشکهای شوروی را در کوبا کشف کرد. رئیس جمهور کندی گروه تصمیم گیری بحران را تشکیل و مأمور ساخت تا "همه کارهایشان را کنار بگذارند تا یک بررسی فوری و متمرکز نسبت به خطرات و تمامی مسیرهای ممکن اقدام بعمل آورند." شش گزینه نهایتاً مشخص گردید: هیچ کار نکنیم، فشار دیپلماتیک وارد سازیم، بطور پنهانی به رهبر کوبا فیدل کاسترو نزدیک شویم، حمله به کوبا، انجام حملات هوایی دقیق علیه موشکها، و محاصره کوبا. به اهداف باید اولویت داده می شد قبل از اینکه گزینشی از میان این شش تا انجام گیرد. آیا برداشتن موشکهای شوروی، تلافی کردن علیه کاسترو، یا حفظ موازنه قوا هدف بود؟ یا آیا موشکها اصلاً تهدیدی نسبت به منافع حیاتی ایالات متحده بود؟ "هیچ کاری نکردن" نمی توانست بعنوان یک گزینه حذف شود مگر اینکه موشکها تهدیدی جدی نسبت به امنیت باشند.

تصمیم دولت بوش به اعزام قوای زمینی به سومالی در اواخر ۱۹۹۲ - توصیف شده در چکیده ۱-۱۳ - همچنین نشانگر عقلانیت تقریبی بود که غالباً روندهای تصمیم گیری را وصف می کند. البته این تمامی ماجرای روند تصمیم نیست، ولی ما احساس روشنی داریم که بدانوسیله اولویتها، کوششها برای مرتبط کردن وسیله با هدف، و مسیر مرجع اقدام جهت مقابله با وضعیت در سومالی دنبال شد - همه اصول محوری گزینش عقلانی.

### عقلانیت و واقعیت: حدود گزینش عقلانی

علیرغم کاربرد ظاهری عقلانیت در این (و سایر) موارد، مدل نقش عقلانی بیشتر بصورت استاندارد آرمانی جهت ارزیابی رفتار بکار رفت تا توصیف واقعی از رفتار واقعی در جهان. یک شرکت کننده در مباحث موشکی کوبا، تئودور سورنس، اظهار داشت که چرا پیروی از رویه عقلانی دشوار است:

هر گامی نمی تواند به ترتیب برداشته شود. حقایق ممکن است مورد تردید یا اختلاف باشند. سیاستهای چندی، همه خوب، ممکن است برخورد نمایند. وسایل چندی، همه بد، ممکن است همه آنها را باشند که موجودند. قضاوتهای ارزشی ممکن است متفاوت باشند. هدفهای تعیین شده ممکن است غیر دقیق باشند. ممکن است تعبیرات متعددی از آنچه درست است، آنچه ممکن است، و آنچه منفعت ملی است، وجود داشته باشند. (سورنس ۱۹۶۳، ۲۰-۱۹)

علیرغم امتیازات منتسب به گزینش عقلانی، موانع در خصوص تحققش نیز قابل توجه است. برخی موانع انسانی است که ناشی از نقص و کمبودها در آگاهی، قابلیت، و نیازهای روانشناسی و خواسته‌های کسانی است که تصمیم‌های سیاست خارجی را تحت شرایط نامعین اتخاذ می‌کنند. موانع دیگر سازمانی می‌باشند. افراد که در یک گروه جمع می‌شوند بیشتر تصمیمات سیاسی را می‌گیرند. در نتیجه، اغلب تصمیمات مستلزم موافقت گروه است درباره منفعت ملی و خردمندانه‌ترین مسیر اقدام که باید دنبال گردد. بهر حال، رسیدن به توافق آسان نیست، چون آدمهای معقول با ارزشها و خصوصیات انسانی متفاوت بنحو قابل درکی درباره اهداف یا اولویتهای و نتایج احتمالی گزینه‌های ثانوی موافقت ندارند. از اینرو موانع نسبت به اتخاذ تصمیم سیاسی درست (عقلانی) بسیار مهم است. اینک آنها را با تفصیل بیشتری بررسی می‌کنیم.

### شناخت نامعلوم مشکل

تصمیم‌گیرندگان اغلب قرائن یک مشکل در شرف وقوع را نادیده می‌گیرند تا اینکه با آنها بطور مستقیم مواجهه شوند یا مشکل به مرحله بحران برسد، همانگونه که مردم بندرت حوادث غیر محتمل را پیش‌بینی می‌نمایند (بوفی<sup>۱</sup> ۱۹۸۳). علت اینست که مردم از لحاظ روانشناسی متمایل به انکار وجود مشکلات در دسر آفرین هستند (حتی موقعیکه آنها ممکن است تا حدودی مسئول آن باشند)، و اغلب از مواجه شدن با اطلاعاتی که خبر از ضرورت گزینش دشوار را می‌دهد، امتناع می‌ورزند.

### چکیده ۱-۱۳

#### مسیر به سومالی: تصمیم دولت بوش به اعزام سربازان نیروی زمینی ایالات متحده

بحران سومالی با کنار راندن دیکتاتور دیرینه کشور، رئیس جمهور محمد زیاد باره، در ژانویه ۱۹۹۱ آغاز شد. در اوائل [۱۹۹۲]، سقوط اقتدار حکومتی همراه با خشکسالی، استمرار جنگ سنتی قبایل و افزایش آشوب و هرج و مرج منجر به قحطی گسترده ای شده بود، و سومالی را بصورت [به عبارت یکی از مقامات AID] وخیمترین تراژدی‌های انسانی در جهان... در آورد.

سیاست‌گذاری خارجی ایالات متحده طی مدت مبارزه انتخابات ریاست جمهوری به



حداقل فعالیت رسیده بود، ولی بعد از انتخابات، فشار در چندین جبهه برای اقدام قاطعتر در سوماتی افزایش یافت [وراتر از انتقال هوایی مواد غذایی اضطراری که دولت بوش دستور داده بود]. در ۱۲ نوامبر، دستیار وزیر امور خارجه رابرت ال. گالوچی<sup>۱</sup>، رئیس امور سیاسی - نظامی وزارت خانه، توصیه کرد که ایالات متحده رهبری یک ائتلاف را بمنظور نجات سوماتی از قحطی بموجب مجوز شورای امنیت ملل متحد بعهده گیرد که اجازه استفاده از "تمامی وسایل لازم"، منجمله قوای مسلح را داده بود. [قائم مقام وزیر لاورنس اس. ایگل برگرا، که با استدلال گالوچی قانع شده بود. بصورت مدافع اقدام قدرتمندانه ایالات متحده در آمد.

در ۱۶ نوامبر، نمایندگان ارشد سازمانهای امداد ایالات متحده که در سوماتی کار می کردند با مقامات سازمان ملل متحد دیدار و خواستار حمایت بیشتر گردیدند. تقریباً در همان زمان هیأتی از سنا به ریاست سناتور دمکرات پل سیمون از ایلینویز و هیأتی از سوی مجلس نمایندگان تحت سرپرستی نماینده دمکرات جان لوئیس از جورجیا بعد از دیدار از سوماتی خواستار امنیت بیشتر گردیدند.

نخستین جلسه از چهار جلسه کمیته سازمان شورای امنیت ملی [پابل شورای امنیت ملی پایین تر از سطح کابینه] که منجر به تصمیم بوش برای اعزام قوای زمینی شد در روز جمعه ۲۰ نوامبر در کاخ سفید برگزار شد... چنین جلساتی معمولاً محرمانه است، ولی خبر این یکی روز قبل از آن در صفحه ED - OP نیویورک تایمز و در ساعت اخبار تلویزیون برنامه ماک نیل - لهر<sup>۲</sup> انتشار یافت. هر دو گزارش بنحو طرفدارانه ای به نقل توصیه هائی برای اقدام نظامی ایالات متحده از جانب فردریک سی. کانی<sup>۳</sup>، یک کارشناس امداد پرداختند که مشاور AID در سوماتی بود همچنان که قبلاً وی در امداد نظامی ایالات متحده برای کردها در شمال عراق بوده بود. کانی استفاده از دو هزار و پانصد سرباز ایالات متحده با حمایت هوایی و دریائی جهت مفتوح کردن خطوط ارسال مواد غذایی را مورد دفاع قرار داد. در این زمان، پیشنهاد مذکور جسورانه تلقی گردید.

در نخستین روز بحث و بررسی بین سازمانی، معاون وزیر دفاع پل و وولفویتز<sup>۴</sup> به امکان استفاده از نیروی زمینی ایالات متحده اشاره کرد، ولی ژنرال نماینده ستاد مشترک، نظامیان ارتش سخن اندکی گفت...

<sup>۱</sup> Robert L. Gallucci

<sup>۲</sup> MacNeil-Lehrer

<sup>۳</sup> Fredrick. Cuny

<sup>۴</sup> Paul Wolfowitz

در ۲۱ نوامبر، دومین روز بحث و بررسی، [ادمیرال دیوید جرمیاه<sup>۱</sup>، نایب رئیس ستاد مشترک]، که روزانه با [رئیس ستاد مشترک ژنرال کولین ال. پاول] هماهنگی می‌کند، موجب شگفتی گروه گردید با گفتن اینکه "اگر فکر می‌کنید که نیروی ایالات متحده مورد نیاز می‌باشد" در سرزمین سومالی، "ما می‌توانیم آن را انجام دهیم..." اظهارات جرمیاه درباره بکار بردن قوای زمینی ایالات متحده - گزینه ای که قبلاً توسط سیاست‌گذاری غیر نظامی به عنوان چیزی در "سرزمین اسرار آمیز" مورد ملاحظه قرار گرفته بود - این گزینه را تبدیل به یک امکان درجه نخست کرد.

آنچه موجب تغییر در تفکر پنتاگون گردید موضوع حدس و گمان است... یک مقام آشنا با طرز تفکر پاول و وزیر دفاع ریچارد بی. چنی می‌گوید که آنها علاقمند بودند که "چیزی فراتر از کمک اولیه را نسبت به مشکل انجام دهند" زیرا وضعیت در سومالی بسیار دشوار است و "آنچه ما می‌توانیم انجام دهیم تأثیر عمده‌ای خواهد داشت."

مشاور امنیت ملی ریاست جمهوری برنت اسکو کرافت<sup>۲</sup>، که چندین جلسه بحث و بررسی با بوش تشکیل داد، جزء کسانی در دولت بود که نسبت به اقدام نظامی عمده ایالات متحده موافقت داشت...

دو جلسه دیگر کمیته معاونان در کاخ سفید در ۲۳ و ۲۴ نوامبر برگزار شد. در همین حال چنی و پاول در خصوص خطرات مداخله نظامی ایالات متحده عمیقتر فکر می‌کردند، بخصوص بعد از توضیح و شرح مختصری توسط سرتیپ فرانک لیبوتی<sup>۳</sup>، فرمانده عملیات حمل هوایی آمریکا به سومالی. او گفت اگر ایالات متحده احتیاط نکنند، سربازانش در سومالی برای ده یا پانزده سال خواهند ماند.

هنگامیکه در ۲۵ نوامبر بوش با مشاوران ارشدش در جلسه شورای امنیت ملی دیدار کرد، وی چنین آغاز به سخن کرد که "ما می‌خواهیم در خصوص سومالی کاری بکنیم." او سه گزینه در برابرش داشت، حمایت بیشتر از تلاشهای موجود ملل متحد، تلاش ائتلافی سازمان یافته توسط ایالات متحده بدون مشارکت سربازان زمینی آمریکا، یا اقدام عمده‌ای توسط ایالات متحده جهت رهبری قوای چند ملیتی که در آن سربازان زمینی آمریکا نقش رهبری را بعهده می‌گیرند.

پاول... در خصوص آنچه باید انجام گیرد موضعی نگرفت، ولی درباره استفاده از سربازان

<sup>1</sup> David Jeremiah

<sup>2</sup> Brent Scowcroft

<sup>3</sup> Frank Libutti

زمینی ابراز نگرانی کرد و پرسید که آیا شرایط در سومالی اجازه انجام مسئولیتهای نظامی را بدون دشواری به نیروی پاسدار صلح ملل متحد می‌دهد.

بعد از آنچه یکی از شرکت‌کنندگان آن را "بحث وسیع" خواند، بوش تصمیم گرفت که اگر شورای امنیت ملل متحد موافقت نماید، و سایر کشورها نیز به این تلاش ملحق شوند، سربازان رزمی ایالات متحده رهبری نیروی بین‌المللی در سومالی را بعهده خواهند گرفت..

منبع: دون اوبردورفر، "مسیر به سومالی"، چاپ هفتگی ملی واشنگتن به پست، ۲۰-۱۴ دسامبر ۱۹۹۲

۶-۷:

### اطلاعات ناکافی

هنری کیسینجر زمانی گفت "موقعیکه عرصه اقدام خیلی وسیع است، دانشی که چنین اقدامی باید بر آن مبتنی باشد... خیلی کم می‌باشد." اطلاعات مورد نیاز برای شناخت یک مشکل اغلب ناکامل، قدیمی، یا ناموجود است، و متغیرهای مهم مانند قصد سایرین اغلب آشکار نیست که بتواند مورد ملاحظه دقیق قرار گیرد. علاوه بر آن، "انبوهی اطلاعات" - در دسترسی بودن اطلاعات زیاد - ممکن است عقلانیت را مختل سازد. اطلاعات متضاد و متفاوت تشخیص مهم را از چیزهای نامربوط دشوار می‌سازد.

### اطلاعات نادرست

اطلاعاتی که بر پایه آن، گزینش‌های تصمیم‌گیرندگان اسوار می‌شوند. مورد بازبینی، طبقه‌بندی و آرایش جدید توسط مشاوران قرار می‌گیرند. تحریف به سبب تمایل مشاوران که به مقامات مافوقشان آنچه را بگویند که آنها می‌خواهند بشنوند نیز با آن ترکیب می‌گردد بجای اینکه حقایق دشوار و تلخ را به آنها بدهند، و به سبب تمایل خود سیاست‌گذاران که همه‌شان نیز انسانهایی مانند ما هستند برای مردود شناختن اطلاعات ناآشنا یا مزاحم.

### نقص جمع‌آوری اطلاعات

سیاست‌گذاران بندرت درصدد جمع‌آوری تمامی اطلاعات مربوط می‌باشند. در عوض، آنها تصمیمات را مبتنی بر بخشی از اطلاعات می‌سازند<sup>(۴)</sup>. عقلانیت مورد مصالحه واقع می‌شود. زیرا اگر جستجوی کاملی موجب شده بود که اطلاعات اضافی گردآوری شود، قابل تصور بود که مجموعه متفاوتی از گزینه‌های سیاسی مورد ملاحظه قرار گیرد. علاوه بر آن، بجای پذیرفتن خطا، رهبران مستعد آن هستند که به تصمیمات بد بچسبند و با قوت تمام در جستجوی

اصلاحات جدیدی باشند که گزینش‌های اشتباه قبلی شان را توجیه کند (ویلنسکی<sup>۱</sup> ۱۹۶۷).

### منافع مبهم ملی

هنگام مواجهه با یک مشکل سیاسی کافی نیست که اصرار بر تأمین منفعت ملی ورزید. چه آن صرفاً بدیهی پنداشتن مساله است. وظیفه دشوارتر شناخت، مستلزم "اولویت‌بندی" همه هدفهای ممکن بنا به تأثیرشان در افزایش رفاه ملی است.

مشخص کردن منطقی آنچه بهترین است دشوار می‌باشد زیرا هر هدفی همراه با هزینه‌هایی و بهمان نسبت عواقب احتمالی دراز مدت پیش‌بینی نشده می‌باشد. بنابراین انتخاب هدف "منطقی" بکرات بمعنی انتخاب کردن بد از میان بدتر است. بطور مثال، اگر اهداف یک رهبر شامل (۱) توسعه اقتصادی دموکراسیهای نوپای اروپای شرقی و اتحاد شوروی سابق و (۲) تقلیل کسر بودجه فدرال باشد، یک منقعت ملی فقط ممکن است به زیان دیگری حاصل آید. یا در نظر بگیریید اهداف (۱) ترویج دموکراسی در سایر کشورها و (۲) حمایت از اصل حق تعیین سرنوشت ملی. مورد نخستین باعث از میان رفتن دومی می‌گردد با منطقی دانستن سرکوبی گروههای اقلیت قومی.

### محدودیت ناشی از تنگی وقت

چون سیاست‌گذاران همیشه با دستور کار انباشته و ضرب الاجلهای کوتاه سر و کار دارند، زمان کمی جهت تعیین و تشخیص دقیق راههای ممکن اقدام و ارزیابی با فراغت بال از عواقب آنها در اختیار دارند. "رهبران جهت ابراز واکتش فرصت کمی دارند. آنها در نبردی بی پایان گرفتار هستند که در آن امر قوری همیشه اهمیت یافته و برنده است. زندگی عمومی هر شخصیت سیاسی تلاشی مداوم است تا عنصر انتخاب را از فشار مقتضیات نجات بخشد" (کپسینجر ۱۹۷۹).

گزینه‌هایی که شناسائی نمی‌شوند نمی‌تواند مورد ملاحظه قرار گیرد، زیرا، همانطور که توماس شلینگ<sup>۲</sup> می‌پرسد، "چگونه می‌توان فهرستی از اموری را فراهم ساخت که شما هرگز راجع به آن فکر نکرده‌اید؟" (نقل شده در بلومفیلد<sup>۳</sup> ۱۹۷۴). در حقیقت، بجای شناسائی کردن گزینه توسط خود رؤسای جمهور، معمولاً فهرستی خلاصه شده از گزینه‌های "عملی" توسط مشاوران‌شان و سازمانهای بوروکراتیک به آنان ارائه می‌گردد. به خصوص در زمان بحران، فشار

<sup>1</sup> Wilensky

<sup>2</sup> Thomas Schelling

<sup>3</sup> Bloomfield

برای کوتاه کردن جستجو جهت گزینه‌ها شدید است، که دامنه شقوق دیگر را نسبت به شق اولیه ای که به ذهن آمد محدود می‌سازد (معمولاً شقوق اولیه از موقعیتهای مشابه قبلی برگرفته می‌شوند).

## ارضاء SATISFICING

تصمیم‌گیری عقلانی بیشتر به خاطر شیوه ای که حقیقتاً گزینه‌های سیاست خارجی را تعیین می‌کند در معرض خطر می‌باشد. سیاست‌گذاران گزینه یا مجموعه‌ای از گزینه‌ها را که حداکثر امکان نیل و تحقق اهداف مورد نظر را دارد انتخاب نمی‌کنند (لیندبلوم ۱۹۵۹: مارچ و سیمون<sup>۱</sup> ۱۹۵۸). بلکه در عوض، آنها نوعاً، بمنحض آنکه شق دیگری خود را نمایان سازد که ظاهراً برتر از شقوقی است که قبلاً مورد ملاحظه قرار داشت به ارزیابی شان خاتمه می‌دهند. هربرت سیمون (۱۹۵۷) این رفتار "ارضاء کننده" را توصیف می‌کند: بجای کوشش و جستجوی بهترین گزینه‌ها، تصمیم‌گیرندگان بطور معمولی راضی به انتخاب گزینشی هستند که حداقل استانداردهای قابل قبول را داشته باشد. بدین سبب آنها اغلب با گزینش های "غیر قابل حل" مواجه می‌شوند که رضایت در خصوص طیفی از اولویتهای متغایر را مانع می‌گردد، بجای گزینه‌های "بهترین" اغلب فقط "قابل قبول"ها در دسترس می‌باشند (نگاه کنید به لویی ۱۹۹۰، اسلوویچ، فیش هوف، ولیختنشتاین<sup>۲</sup> ۱۹۷۷). چنانچه آنها با تعهد به جستجوی حداکثر گزینه‌ها عقلانی اقدام کرده بودند، می‌توانستند با انتخاب گزینش "بهترین" نتایج مورد ترجیح را بدست آورند.

دشواریها در تشخیص درست نتایج مرتبط با گزینه‌های موجود، انتظار گزینش عقلانی را کم می‌کند (و در عوض ترضیه خاطر را افزایش می‌دهد). در بهترین شرایط - حتی اگر سیاست‌گذاران بتوانند اطلاعات کامل را بدست آورند و قادر به تعیین تمامی گزینه‌های مربوط برای تحقق هدف مورد نظر باشند - "حدس و گمانها" درباره مفید بودن و موثر بودن هر یک از شقوق هنوز غالباً در تعیین گزینش دخالت دارند.

زیرا تعیین بهترین (عقلانی) گزینش مشکل است، "سر هم بندی کردن" بهتر توصیف کننده چگونگی گزینش هائی است که تصور می رود عملی و قابل قبول باشند که غالباً مورد قبول قرار می‌گیرند و این درحقیقت ممکن است منطقی باشد. "یک سیاستمدار خردمند"، چارلز لیندبلوم (۱۹۵۹) مختصراً می‌گوید، "انتظار دارد که سیاستهایش فقط بخشی از آنچه را

<sup>1</sup> Lindblomm, March, Simon

<sup>2</sup> Levi, Slovic, Fishhoff, Lichtenstein

آرزو دارد، تأمین کند و در همان حال می‌داند که عواقب غیر قابل پیش‌بینی‌ای بوجود خواهد آمد که او ترجیح می‌داد از آن اجتناب ورزد. اگر او مسیر پیروی از تغییرات جزئی را دنبال می‌نمود، از اشتباهات جدی دیرپای اجتناب می‌ورزید. "برخی از رهبران گذشته مشهور بوده‌اند به اینکه مدافع این شیوه کمتر جامع آزمایش و خطا، برای اتخاذ تصمیمات دشوار بوده‌اند." فرانکلین دی. روز ولت خاطر نشان ساخت که "عقل سلیم حکم می‌کند که شیوه‌ای را انتخاب کرد و آن را آزمود، اگر به شکست انجامید با صراحت آن را پذیرفت و راه دیگری را آزمود."

### فشارهای روانی

سیاست خارجی توسط دولتها تعیین می‌شود اما انسانها به نیابت از دولتها اقدام می‌کنند. لذا روندهای تصمیم‌گیری را نمی‌توان از دینامیک روانی مجزا ساخت (سیمون ۱۹۸۵)، و بنابراین تصمیمات ممکن است کمتر ریشه در منطق داشته باشند تا در نیازها و انگیزه‌های ضمیر ناخودآگاه سیاست‌گذاران (نگاه کنید به فصل ۱۴). نیاز به دوست داشته شدن، آرزوی محبوب بودن، وسوسه قاطع بنظر رسیدن، حتی قهرمان بودن، ممکن است در قضاوت عقلانی دخالت نماید و نهایتاً رفاه کشور را قربانی کند. تصمیم‌گیرندگان نیز تمایل به اعتقاد بیش از حد درباره قضاوتها و مهارتهای تحلیلی شان و نسبت به تواناییها و خردشان دارند تا "تصور کنترل" شان بر امور را حفظ نمایند. (لانگر ۱۹۷۵).

اشتیاق و نیازهای عاطفی شخصی نیز ممکن است تصمیم‌گیرندگان را درباره مقاصد خودشان و اهداف کشور مشتبه سازد. اگر آنها خودشان را تفکیک نپذیر از رفاه ملت ببینند، احتمالاً آنچه را برای خودشان خوب است معادل با آنچه برای کشور خوب است می‌دانند - موقعیکه این امر روی دهد، اقدامات سیاسی ممکن است جهت حفظ و تقویت قدرت و محبوبیت رهبر، و احتمال بزبان منافع کشور اتخاذ شود.

مشتبه شدن نیازهای ملی و شخصی برخی اوقات نشان می‌دهد که چگونه بسیاری از گزینش‌های سیاست خارجی بطور انکار ناپذیری غیر منطقی بوده‌اند. نمونه کلاسیک، آدولف هیتلر است، که عزمش جهت فتح نظامی تمامی قاره اروپا برای آلمان فاجعه‌آمیز شد. مثال اخیرتر قصد صدام حسین است به جنگیدن با ایالات متحده و ائتلاف متحدانش که از لحاظ تکنولوژیک (اگر نگوئیم از لحاظ تعداد) تفوق داشتند، شکست مسلم را پذیرا شد بجای عقب نشینی از کویت. در هر دو مورد می‌توانیم اختلاف مشهود بین آنچه برای کشور خوب است (یا ممکن باشد) را با آنچه (ممکن است) خوب باشد برای رهبران کشور توضیح دهیم با تمیز بین

عقلانیت آئین کاری و عقلانیت سودمندی<sup>۱</sup> (زاگاره<sup>۲</sup> ۱۹۹۰).

**عقلانیت آئین کاری** آنچیزی است که ما در این مبحث توصیف کردیم. این نوع عقلانیت است که مربوط می‌شود به دینامیک های تصمیم‌گیری گروه‌های کوچک و سازمانهای بزرگ بوروکراتیک.

این تعریف عقلانیت تأکیدش بر تئوری واقعگرایی سیاسی است، که همه کشورها را به نحوی یکسان می‌بیند که اساساً به شیوه‌های مشابهی اقدام می‌کنند. همانند مدل بازیگر عقلانی که توضیح دادیم.

واقعگرایی، نیز، همه دولت - ملت‌ها را بصورت بازیگرانی واحد، منفرد می‌بیند که تصمیمات (عقلانی) شان نتیجه در گزینشهایی دارد که آنها در جستجوی به حداکثر رساندن سود جهت منافع ملی و به حداقل رساندن هزینه اش می‌باشند.

**عقلانیت سودمندی**، دید محدودتری از عقلانیت است. بطور ساده ای می‌گوید که افراد ترجیحاتی دارند، و موقعی که مواجه با دو گزینه (یا بیشتر) می‌شوند، آنی را برمی‌گزینند که نتایج مورد ترجیح شان را حاصل می‌دهد - و این رفتار عقلانی است. اگر چه ما ممکن است برخی ترجیحات افراد را قبول نداشته باشیم، نمی‌توانیم آنها را بعنوان "دیوانه" رد کنیم یا گزینش‌هایشان را "غیر عقلانی" بدانیم چون منجر به عواقب زیانباری برای کشور به عنوان یک کل و برای خود افراد می‌شوند.

بررسی ما از اینکه چگونه سیاست‌گذاران حقیقتاً اتخاذ تصمیم می‌نمایند مؤید این نتیجه‌گیری است. الزامات آرمانی برای حل عقلانی مشکل بندرت در زندگی واقعی تأمین می‌گردد (نگاه کنید به چکیده ۲-۱۳). ادراکات از پیش فرض شده بجای حقایق قرار می‌گیرند. تصمیمات برای ارضای نیازهای خودی و نه دراز مدت اتخاذ می‌شوند. تصمیم‌گیرندگان از انجام وظیفه تنظیم یک استراتژی منسجم اجتناب می‌ورزند. آنها طبیعتاً بی‌میل به اتخاذ تصمیم هستند و تمایلی قوی آنان را وادار می‌سازد که مسئولیت را بعهده دیگری بگذارند. آنها معمولاً معدودی از شقوق را می‌سنجند و فقط بر روی تعداد اندکی از عواقب توجه و اندیشه می‌کنند. تصمیم‌گیرندگان بندرت به دانش کامل دست می‌یابند، حتی با آنکه حجم اطلاعات موجود ممکن است باور نکردنی باشد. در عوض آنها فقط اطلاعاتی را که خودشان مرتبط‌ترین با تصمیم می‌دانند مورد توجه و نظر قرار می‌دهند. آنها اغلب نخست تصمیم می‌گیرند و فقط بعد از آن است که در جستجوی دلایل (اطلاعات) تأییدکننده آن برمی‌آیند. نتیجه آن عقلانیت

<sup>۱</sup> Proceduralrationality, Instrumental Rationality

<sup>۲</sup> Zagare

نیست، با هر گامی که منطقاً گزینش حداکثر ارزش را در نظر دارد، چیزی کاملاً متفاوت انجام می‌گردد. روندی انقافی، آزمایش و خطا، غریزی و بدون تعمق بکار می‌افتد با شتابی مبتنی بر "نمایش کن". محاسبات بر پایه بهترین حدس شدیداً تحت تأثیر فشارهای اجتماعی می‌باشند. (آندرسن<sup>۱</sup> ۱۹۸۷). این روند مطمئناً مبهم و سر هم بندی شده است، و میزان عقلانیت در تصمیم‌گیری سیاست خارجی نوعاً "رابطه اندکی دارد با جهانی که مقامات در آن وظائفشان را انجام می‌دهند" (روزنو<sup>۲</sup> ۱۹۸۰).

### چکیده ۲-۱۳

#### تصمیم‌گیری سیاست خارجی در تئوری و عمل

| روند آرمانی                                 | عملکرد حقیقی   |
|---|--|
| اطلاعات درست، جامع                          | اطلاعات تحریف شده، ناکامل                            |
| تعریف روشن از اهداف ملی                     | اهداف ملی توسط انگیزه های شخصی و منافع سازمانی       |
| تحلیل کامل همه گزینه‌ها،                    | انحراف جهت می‌دهد                                    |
| انتخاب بهترین شیوه اقدام که بهترین امکان    | ملاحظه تعداد محدود گزینه‌ها بدون تحلیل جامع و دقیق   |
| بدست دادن نتایج مورد نظر را داشته باشد      | انتخاب شیوه اقدام در اثر مصالحه و چانه زنیها و سیاسی |
| بیان موثر تصمیم و اساس منطقی اش جهت         | بیانات مفشوش و متضاد راجع به تصمیم که در وجه         |
| پسچ حمایت داخلی                             | نخست جهت رسانه ها میباشد                             |
| ارزیابی فوری از نتایج و درپی آن اصلاح خطاها | ارزیابی سطحی سیاسی، مسئولیت نامعین، پیگیری ضعیف،     |
|   | و اصلاح با تاخیر                                     |

تبعات چنین نتیجه‌گیری‌ای چیست؟ اگر رفتار یک کشور حاصل گزینش مقامات رسمی، که دارای مهارت‌های استثنائی و قدرت های شناخت، جمع‌آوری خستگی ناپذیر اطلاعات درست و نتیجه‌گیری منطقی از آن، جهت به حداکثر رسانیدن منافع ملی کشور نباشد، آیا مدل نقش عقلانی نسبت به "جهان واقعی" نامربوط می‌باشد؟ و آیا ما باید در جستجوی درک چگونگی تعیین سیاست خارجی آمریکا، آن مدل را بدون تردید مردود بشماریم؟

از برخی جهات مدل گزینش عقلانی چیزی بیشتر از یک کاریکاتور نیست، یک مترسک که بسهولت با حنی معرفتی سطحی درباره چگونگی تعیین گزینش توسط مردم و سازمانها در امور روزانه، آنگونه که انجام می‌گیرد، نابود می‌شود. معذک هنوز، حنی اگر ما عقلانیت را

<sup>1</sup> Anderson

<sup>2</sup> Rosenau



بیشتر آرمانی بدانیم تا واقعی، مدل نقش عقلانی در فهم اینکه چگونه تصمیم گرفته می‌شود مفید است، بیشتر از همه بخاطر اینکه سیاست‌گذاران در طلب داشتن رفتار تصمیم‌گیری عقلانی هستند، و در برخی موارد ممکن است حتی به آن نزدیک شوند.

مقامات درکی، خواه آگاهانه یا ناخودآگاهانه، از اولویت ارزشها دادند؛ آنها صاحب بینشی می‌باشند، خواه ظریف یا خام، از وسایل موجود و تاثیرات بالقوه شان، آنها به تلاشی دست می‌زنند، خواه گسترده یا کوتاه، تا وسایل را به مقاصد مرتبط نمایند، و... بنابراین، تا حدودی آنها از میان شقوق ممکن، خواه روشن یا مغشوش، یکی را انتخاب می‌نمایند، بعنوان مسیر اقدام که به احتمال زیاد از عهده وضعیت کنونی بر خواهد آمد. (روزنو، ۱۹۸۰، ۳۰۵-۳۰۴)

ربط عملی مدل عقلانی در تئوری اداری اعتبار خاصی می‌یابد، که در پی توضیح اینست که چگونه سازمانهای بوروکراتیک باید جهت تامین بهترین منافع کشور و شهروندان تشکیل شوند. این تئوری بنحو بارزی در هر سازمان مدرن، عمومی یا خصوصی، قابل اطلاق است، و در هیچ جایی ضرورت آن به اندازه‌ای که در سیاست‌گذاری خارجی آمریکا، محسوس نمی‌باشد که، با در نظر داشتن منافع باور نکردنی جهانی و متغیر آمریکا، بوروکراسی در حدی بزرگ لازم است. جهت اداره روابط خارجی بدون حمایت سازمانهای بزرگ نه دقت کافی و نه منابع، موجود خواهد بود که تصمیم‌گیری ملی را به طریقی آسان سازد که در غیر اینصورت میسر نبود. (گودسل<sup>۱</sup> ۱۹۸۵). قبل از اینکه مدل نقش عقلانی را کاملاً مردود بشماریم، ماباید نخست یک فرضیه فرعی را در نظر بگیریم: اینکه دستگاه سیاست‌گذاری خارجی آمریکا انتظار تصمیم‌گیری عقلانی را تقویت می‌کند، اگر چه ایده آل همیشه تحقق نخواهد پذیرفت.

### تئوری اداری و عقلانیت سیاست خارجی

این فکر که بوروکراسی مدرن - به سبب نقش‌هانی که خلق می‌کند - امید تصمیم‌گیری عقلانی را تقویت می‌نماید ناشی از تئوریهای اصلی محقق المانی ماکس وبر (۱۹۲۰ - ۱۸۶۴) می‌گردد. وبر استدلال می‌کرد، بوروکراسی‌های بزرگ کمک به اداره کار آمد و عقلانیت امور می‌نماید، بر این اساس که آنها چگونه سازمان می‌یابند و فعالیت می‌نمایند:

- بوروکراسیها که بموجب اصل تقسیم کار ساخته شده، هر شخص را در دستگاه حکومت بصورت یک متخصص حتی یک کارشناس، در شغلش در می‌آورند، تقسیمات کاری میان آژانسها و همچنین میان خود آژانسها (مانند: مثلاً تفکیک مسئولیتهای دیپلماتیک و دفاعی میان وزارتهای امور خارجه و دفاع) وظایف متفاوتی را

<sup>۱</sup> Goodsell

به افراد متفاوتی واگذار می‌کند که دارای تخصص‌های متفاوت می‌باشند.

- تقسیم اقتدار میان سازمانهای رقیب این امکان را تقویت می‌کند که همه گزینه‌های سیاسی قبل از اتخاذ تصمیم مورد بررسی واقع گردد. "مدافعه چندگانه" (جورج ۱۹۷۲) از چانه‌زنیهای بین سازمانی ناشی می‌گردد، زیرا این روند مستلزم دفاع کردن از موضعهاست و مذاکرات مانع از اتخاذ یک حائنه تصمیم سیاسی حساسی می‌شود.

- اقتدار بنحو سلسله‌مراتبی تقسیم می‌شود، و سلسله‌روشنی از فرماندهی، مشخص می‌کند که چه کسی مسئول چیست و در مقابل چه کسی. این تقسیم، انجام امور را راحتتر می‌کند موقعی که هر کسی به وضوح می‌داند که چه کسی تابع چه کسی است، چه کسی بر چه چیزی قدرت دارد، و چه وظیفه‌ای را هر مهره در دستگاه باید انجام دهد. وقت ارزشمند را نباید اختصاص به این داد که تصمیم گرفت که چه کسی اختیار تصمیم را دارد.

- قواعد تعیین می‌کند که چگونه هر وظیفه یا کار عمده باید انجام گیرد و استاندارد رویه انجام هر عمل را برای هر کاری مشخص می‌کند. از این روی، بجای بحث کردن درباره شیوه بهتر انجام و حل مشکل، بوروکرات حرفه‌ای می‌تواند متمرکز شود بر اینکه در خصوص آن شیوه مهارت و استادی پیدا کند.

- بوروکراسی متکی است بر سیستم سابقه‌ها، اسناد مکتوب بطور سیستماتیک جمع‌آوری و بایگانی می‌گردد بمنظور تسهیل مراجعه به اطلاعات، بانک اطلاعاتی از تصمیمات گذشته تشکیل و اطلاعات موجود برای تصمیم‌گیریهای آینده را افزایش می‌دهد.

- در اصل، بوروکراسی‌ها "بهترین و باهوش‌ترین" کارکنان را بر اساس دستاوردها و طرز فکرشان استخدام می‌کنند نه بر اساس معیارهای نسبی مانند قومیت، جنس، ثروت، یا سابقه خانوادگی.

- بطور مشابهی، کارکنان بر اساس دستاوردهایشان پاداش گرفته و ارتقاء می‌یابند، از اینرو مسئولیت تصمیم‌گیری در دست آنهاست قرار می‌گیرد که با کفایت ترین بنظر می‌رسند. "شایستگی" تعیین می‌کند که چه کسی "ترفع می‌یابد" و چه کسی "کنار گذاشته می‌شود" تا اینکه معیاری مانند ارشدیت، ویژگیهای شخصی، خود شیرینی، یا خوشخدمتی به ما فوق معمول باشد.

- هنجارهای اداری به برخی از متخصصان اجازه اغتنام دخالت داشتن در

“برنامه‌ریزی پیشرو” را می‌دهد. نه مانند رئیس جمهور، که نقشش مستلزم آن است که توجهش معطوف به بحران همان لحظه بشود. بوروکراسیها می‌توانند نیازهای دراز مدت را مورد ملاحظه قرار دهند.

این تصویر از روند خط مشی بوروکراتیک، اساسی تئوریک را برای این دیدگاه خلاصه می‌کند که بوروکراسیها به رویه‌های تصمیم‌گیری عقلانی موصوف در فوق کمک می‌کنند. قبل از اینکه این به نتیجه برسیم که تصمیم‌گیری بوروکراتیک اکسیری مدرن است، بهر حال، باید تاکید نمود که این فرضیه به ما می‌گوید که تصمیم‌گیری بوروکراتیک چگونه باید باشد ولی نه اینکه چگونه واقعاً هست. عملکرد بوروکراتیک و حاصل سیاست خارجی‌ای که تولید می‌نماید، نشان می‌دهد که بوروکراسیها هم سبب ایجاد مشکل هستند و هم موجب حل آن.

### شکوه از سیاست‌گذاری خارجی بوروکراتیک

بوروکراسیها، حداقل در اصول، بدین منظور وجود دارند تا به رئیس جمهور در انجام سیاستها و ریاست جمهوری‌ش کمک کنند. در عمل، رئیس جمهور متکی به آنهائی در حکومت امور خارجی است که بگذارند کارها انجام گردد. از اینرو، هنری کیسینجر اندرز داد، “برای درک اینکه حکومت احتمالاً چه خواهد کرد، شخص باید درک بوروکراتیک از مشکل را بفهمد.” عواقب اتکای ریاست جمهوری به بوروکراسیها کدامست؟ آیا اقتدار رئیس جمهور بر سیاست خارجی را محدود می‌سازد؟ آیا بوروکراسیها “خدمتگزاران حاکم” در کنترل سیاست می‌باشند. بخاطر قدرتشان در ممانعت از انجام آن؟ در واقع، آیا بوروکراسی حکومت می‌کند در حالیکه رئیس جمهور صرفاً زمامدار است؟

این پرسشهای صعب و پر زحمت ریشه در گلایه‌های مکرر رؤسای جمهور گذشته دارد که آنها قادر به ترغیب، حتی اجبار، بوروکراسی خودشان برای حمایت از تصمیمات سیاسی شان نبوده‌اند. زیر دستان اغلب چنین بنظر رسیده است که غیر زیر دست بوده‌اند، بجای کمک به انجام شدن کار، آنها دستورات ریاست جمهوری را نفی کرده‌اند. رونالد ریگان یکبار گفت، “می‌دانید که یکی از دشوارترین چیزها در حکومتی با این بزرگی این است که بدانید در آن پائین، در آن طبقه زیرین، آن ساختار دائمی وجود دارد که نسبت به هر چیزی که دارید انجام می‌دهید مقاومت بخرج می‌دهد.” در واقع، دانشمندان سیاسی و مشاور سابق ریاست جمهوری، ریچارد ای. نیوستاد خاطر نشان ساخت که، “تا درجه‌ای، نیازهای بوروکراتها و رئیس جمهور غیر قابل تطبیق است. نیازهای بهتر تأمین می‌شود، بدترها کنار گذاشته می‌شود.”

اگر چه نوعی مبالغه است که سخن از “اسارت بوروکراتیک” رؤسای جمهور بمیان آورد،

آنها تا حد زیادی برای اطلاعات، تشخیص مشکل، جانبداری از راه حلها، و مهمتر از همه برای اجرای دستورات خود متکی به بوروکراسی هستند. متقابلاً، آزادی عمل رؤسای جمهور آشکارا توسط حکومتی محدود می‌شود که انتخاب شده تا آن را اداره کنند.

همان عظمت بوروکراسی فدرال خودش یک محدود کننده است. نیروی کار کشوری (غیر نظامی) فدرال (باستثنای کارکنان پست) در سال ۱۹۹۳ جمعاً ۲/۲ میلیون نفر بود. تقریباً بیش از دو میلیون نفر در شغل موظف سرویسهای مسلح ارتش بودند. این کارمندان در حدود دو هزار سازمان حکومتی مجزا اما متداخل جای گرفته اند. رؤسای جمهور می‌آیند و می‌روند، ولی این میلیونها بوروکرات در جای خود باقی میمانند. فقط قریب سه هزار و سیصد مقام جزو "سیاست‌گذاران" می‌باشند، - افرادی که توسط رئیس جمهور منصوب یا برکنار می‌شوند. بقیه خدمتگذاران دولتی کاربری می‌باشند، که استقلال و امنیت شغلی شان تحت حمایت سیستم دقیق قوانین و مقررات موجود قرار دارد. در نتیجه، تصمیمات سیاست خارجی ضرورتاً توسط افراد زیادی در درون ساختار عظیم ولی منقسم حکومتی اتخاذ می‌گردد، که اغلب خارج از کنترل مستقیم و فوری مقامات رسمی منتخب می‌باشند. همانطور که وودرو ویلسون آن را طی توصیفی جاودانی بیان داشت، "هیچ کسی مسئول سیاست حکومت نمی‌باشد... چند نفری آن را تدبیر می‌کنند؛ چند نفری آن را تغییر داده و اصلاح می‌کنند؛ چند مقام و اداره آن را به اجرا می‌گذارند."

### رفتار بوروکراتیک - مشخصه‌های بین سازمانی

چگونه سازمانهای بوروکراتیک بزرگ به یکدیگر مرتبطند؟ چگونه افراد در درون جایگاههای سازمانی پیچیده رفتار می‌کنند؟ آیا تئوری اداری در عمل حائز اعتبار است؟ یا آیا همانند مدل گزینش عقلانی، بیشتر یک آرمان است تا توصیفی درست از واقعیت؟ (۱۹۳۶)

جهت درک رفتار بوروکراتیک و تأثیرش بر سیاست خارجی، حداقل هشت خصیصه تصمیم‌گیری اداری حائز اهمیت است. این خصوصیات که در بخشهای بعدی تعریف گردیده، مدل سیاست بوروکراتیک از تصمیم‌گیری سیاست خارجی را مختصراً شرح می‌دهد (۲۰۰۰). بطور تقریب می‌توان، آنها را به خصایصی تقسیم کرد که از یک سو بیانگر چگونگی ارتباط سازمانهای بوروکراتیک با یکدیگر می‌باشند، و از سوی دیگر چگونگی نقش افراد درون سازمانها را تعیین می‌کنند.

### ناحیه‌گرایی

بوروکراسیها فقط در فکر حفظ اختیارات و صلاحیتشان می‌باشند. آنها موضوعات را

تعیین و در خصوص آن اتخاذ موضع می‌کنند تا منافع خودشان را افزایش دهند. در واقع، "چون بوروکراسی دولتی نسبت به جنبه‌های خاص و محدود سیاست عمومی علاقمند است، تا حدی مشابه گروه فشار خصوصی و عادی است." (فری مان<sup>۱</sup> ۱۹۶۵). همانطور که جیمز ام. فالوس<sup>۲</sup>، نطق نویسنده اصلی رئیس جمهور کارتر نوشت، "نیروی اصلی محرک اغلب بوروکراتهای سطح بالا، وزیران کابینه، و حتی برخی از مشاوران کاخ سفید، امنیت شغلی می‌باشد - شما می‌توانید واکنش یک بوروکرات را تقریباً نسبت به هر موضوعی پیش‌بینی کنید با توجه به نحوه‌ای که آن موضوع بر شغل یا قلمرو اختیارش تاثیر خواهد گذارد. شغل چیزی است که در درجه نخست قرار می‌گیرد."

افرادی که نقش بوروکراتیک را به عهده می‌گیرند مصون از ناحیه‌گرایی نیستند که اغلب منافع سازمانی را جلوتر از منافع ملی قرار می‌دهد. یک فهرست ساده از معیاری که بوروکراتهای کاریری توسط آن توفیقشان را قضاوت می‌کنند باید شامل حقوقی جالب باشد و اینکه چند نفر تحت امرشان هستند، امکانات و فرصتهای قابل پیش‌بینی برای پیشرفت، و یک اتاق بزرگ و نیز یک پارکینگ. توصیف زیر از پژوهشی در خصوص سیاست، توسط اخبار آمریکا و گزارشهای جهان، قابل توجه است:

اعضای کنونی و بازنشسته سرویس مخفی می‌گویند که سپاه ترین رمز سیا این حقیقت است که مقدس ترین ساحت قدس سازمان بیشتر شباهت به وزارت کشاورزی دارد تا ام ۱۶ جیمز باند با سیای چک رابان، این منتقدان اظهار می‌دارند که اکثر ماموران عملیات بیشتر علاقمند به تعقیب ترفیحات هستند تا کشف رمزهای سایر کشورها. ریچارد کر معاون سابق رئیس اطلاعات مرکزی می‌گوید: "آنچه آنها امروز انجام می‌دهند برای سرویسهای مخفی خوب است - نه برای کشور." (۴ ژوئیه ۱۹۹۴، ص ۴۳)

تلاشهای کاخ سفید جهت تمرکز بخشیدن به کنترل بر سیاست‌گذاری خارجی تا حدودی در واکنش نسبت به مشکلاتی است که ناحیه‌گرایی بوجود می‌آورد.

## رقابت

وزارتخانه‌ها و سازمان‌های تشکیل‌دهنده حکومت امور خارجی بجای اینکه اداره‌کنندگان ببطرف و غیر جانبداری باشند که مطیعانه دستورات ریاست جمهوری را انجام دهند، مکرراً در رقابت با یکدیگر بر سر داشتن نفوذ می‌باشند. همانطور که یک عضو ستاد شورای امنیت ملی دولت کلینتون زمانی یادآور شد، سازمانها مواضعی نسبت به موضوعات

<sup>1</sup> Freeman

<sup>2</sup> James M. Fallows

می‌گیرند که موجب پیشبرد منافع‌شان باشد و چنین مانور می‌دهند که در برابر سایر سازمانها و مقامات ارشد از جمله رئیس‌جمهور، منافع مذکور را حفظ کنند (هالپرین<sup>۱</sup>، ۱۹۷۱). اگر چه عامداً و از روی سوء نیت نیست، اما بسیاری از رؤسای سازمانها رفاه سازمانشان را با منافع کشور به هم می‌آمیزند:

مدیران امنیت ملی علاقه‌ای شخصی در تقویت و بزرگ کردن سازمانهای بوروکراتیک خودشان دارند. آنها منافع ملی و منافع سازمانشان را معادل خط مشی می‌گیرند. آنها تفلاً می‌کنند تا یک پایگاه هوایی متروک را حفظ کنند، سیستمهای تسلیحانی زائد بسازند، اشاعه سلاحها در اکناف جهان را تسهیل کنند با گواهی کردن اینکه "منافع حیاتی" کشور در معرض خطر است در حالیکه صرفاً نگران فقط بودجه خودشان می‌باشد. (بارنت<sup>۲</sup>، ۱۹۷۲، ۱۲۲، همچنین نگاه کنید به بارتیز<sup>۳</sup> ۱۹۸۵)

سران سازمانهای بوروکراتیک نسبت به منافع کشور بی توجه نیستند. در واقع در تلاش میان بوروکراسیها که خصیصه بحث سیاست‌گذاری می‌باشد، آنچه بهترین برای کشور است، غالب بر گفتگوهای چانه زنی می‌باشد. چندین سال پیش از جنگ خلیج فارس، برای مثال ایالات متحده فروش کالاها با تکنولوژی پیشرفته را به عراق اجازه داد (که، بطور مضحکه آمیزی، ممکن است سبب تقویت توانائی عراق گردیده باشد تا مبادرت به جنگ علیه ایالات متحده بنماید). وزارت بازرگانی، در اجرای وظیفه اش جهت ترویج تجارت بین المللی، یکی از طرفداران پر و پا قرص فروش تکنولوژی به عراق بود. نظر وزارت بازرگانی معمولاً در روند سیاسی بین سازمانی غلبه می‌یافت چون قادر به ایجاد یک "ائتلاف برنده‌ای" به سود کنترل صادرات آزاد با وزارت امور خارجه بود، که استدلالش فراتر از مسائل اقتصادی به طیفی از علائق دیپلماتیک می‌رفت. وزارتخانه‌های بازرگانی و امور خارجه با یکدیگر مانع از مخالفت وزارت دفاع گردیدند. از اینرو، ذات و ماموریت سازمانی جداگانه هر سازمانی سبب گردید که هر یک درک متفاوتی از امنیت ملی، و از اینرو دلایل متفاوتی برای حمایت از ترویج تجاری یا کنترل تجاری داشته باشد (جونز<sup>۴</sup> ۱۹۹۴).

با وجود این، حدودی که مقامات سازمانی، سیاستهایی را پیشنهاد می‌نمایند که آشکارا به نفع سازمانهای خودشان باشد گواهی است بر نگرش ناحیه‌ای و علائق خودخواهانه که غالباً بر شیوه فکر بوروکراتیک غلبه دارد. مثال زیر را در نظر بگیرید. بعد از فروپاشی اتحاد شوروی،

<sup>1</sup> Halperin

<sup>2</sup> Barnet

<sup>3</sup> Bartiz

<sup>4</sup> Jones

سرویسهای مخفی سیا، از لحاظ رسمی معروف به مدیریت عملیات، فعالیت‌هایشان را در آنجا تعطیل کردند، با این باور که روسیه دیگر تهدیدی بشمار نمی‌رود. کمتر از دو سال بعد این تصمیم توسط مقام سیاسی مسئول عملیات در اتحاد شوروی سابق و اروپای شرقی برعکس گردید. چرا؟ چون "تصمیمی جهت متوقف ساختن عملیات در شوروی به قیمت از دست دادن پانصد شغل خارج در کشور تمام می‌شد [آنها]یکه شغلشان استخدام و نظارت بر کار افرادی بود که باید کار جاسوسی و تامین اطلاعات برای سازمان می‌کردند" (اخبار آمریکا و گزارشهای جهان، ۴ ژوئیه ۱۹۹۴).

دلایل برای توضیح سیاستهای بین سازمانی رقابت آمیز متعدد است. کیسینجر (۱۹۶۹) یکی از آنها را این می‌داند: "تصمیم‌گیرنده همیشه مراقب روحیه کارکنانش می‌باشد. [او] نمی‌تواند مکرراً بدون به خطر انداختن کارائی آنان، غافل از آن گردد... از این جهت دفاع از کارکنان یک مشغله ذهنی عمده قوه اجرائی می‌گردد." دلیل دیگر این است که بیشتر رؤسای سازمان نه فقط به سازمان خودشان وابسته هستند بلکه توسط سازمان نیز وابسته می‌شوند: "یک وزیر وزارت خانه فدرال تقریباً همیشه بصورت عامل بوروکراسی ثابت اداره اش در می‌آید تا اینکه عامل مستقلی باشد، عمدتاً بخاطر اینکه او باید متکی به مقامات ثابت سازمان برای تحلیل و اطلاعات کارشناسی باشد" (مک ماهون<sup>۱</sup> ۱۹۵۱) بنابراین رئیس برجسته سازمان از یک سو بین مقامات منتخب سطح بالا و مشاورانشان و از سوی دیگر حرفه ایهای کاری سازمان گیر می‌کند و باید بکوشد تا هر دو را راضی سازد. این فشارها سبب افزایش رقابت با سایر سازمانها جهت کسب قدرت و منافع نادر می‌گردد. توفیق سیاسی در چنین اوضاع و احوالی بیشتر منافع سازمانی به حساب می‌آید تا منافع ملی.

"نوار قرمز" چیزی است که اغلب آمریکائیان آن را با بوروکراسی همراه میدانند. جان دی. وینگل<sup>۲</sup> (دمکرات از میشیگان)، زمانی که رئیس کمیته انرژی و بازرگانی مجلس نمایندگان بود، جلسات استماع کنگره ای پر سروصدای مطبوعاتی را برپا داشت که سوء استفاده های حکومتی را در معرض نمایش گذاشت که دامنه اش از قراردادهای فرعی پنتاگون تا خون آلوده، را شامل می‌گردید. وی بر اساس آن تجربه، این موضوع را مورد توجه قرار داد و اظهار داشت که قواعد و مقررات به تنهایی بی کفایتی حکومت را نشان می‌دهد: "مشکل حکومت در کمبود مقررات نیست بلکه در این حقیقت است که آن مقررات به خوبی اجرا نمی‌شود و کسانی که آنها را به اجرا در می‌آورند صلاحیت ندارند و مدیران نسبت به نفع عمومی از پائین تا بالا تا برسد به کاخ سفید بی تفاوت می‌باشند."

<sup>1</sup> MacMahon

<sup>2</sup> John D. Vingtell

## افزایش امپریالیستی دامنه وظایف

با سائقه حفظ منافع و افزایش نفوذ، سازمانهای بوروکراتیک بطور تغییر ناپذیری در پی بزرگ کردن بودجه و کارکنانشان می‌باشند، هم به طور مطلق و هم در رابطه با سایر سازمانها. سازمانهای بوروکراتیک همچنین نوعاً در جستجوی افزایش امتیازات و اختیارات کارکردی شان می‌باشند. از این جهت وزارت دفاع (مانند دیگران) با شدت و حدت در پی کسب بخشی از سهم ۳ بیلیون دلاری سیا از بودجه اطلاعاتی بود در زمانی که سازمان در طلب مأموریت جدیدی در بعد از جنگ سرد با وجود نظارت و مراقبت شدید کنگره و دیگران بود. دلایل این امر بسیار روشن است. اندازه سازمان، علامت اهمیت است. توسعه نشانه اهمیت می‌باشد و تا حدودی، اعتبار و نفوذ تنها بخاطر رشد و افزایش حاصل می‌شود. سایر چیزها برابر می‌باشند، بوروکراسیهای بزرگتر دسترسی زیادتر، اعتبار بیشتر، منابع زیادتر، دوام بیشتر - و نفوذ زیادتر دارند. (چنین سازمانهایی معمولاً نیز دشمنان بیشتری دارند) از اینرو، اغلب سازمانها در تلاش حفظ و تقویت بودجه و کارکنان خود می‌باشند.

علت وجودی سازمان اداری، کارائی در اجرای وظائف محموله توسط هر واحد مستقل می‌باشد، یک تقسیم کار که بوضوح وظائف را از هم تمیز دهد به کارشناسان اجازه تخصص یافتن را می‌دهد. این اساس منطقی در ۱۹۴۷ سبب ایجاد یک سازمان جداگانه اطلاعات مرکزی (سیا) گردید که هدف مشخصی ایجاد هماهنگی در گردآوری اطلاعات خارجی بود، و در ۱۹۶۱ منجر به ایجاد سازمان عمران بین المللی (AID) گردید که در اداره کمک خارجی و کمک های فنی تخصص یابد.

بهر حال عمل از انطباق با تئوری قاصر بوده است. بوروکراسیهای امپریالیستی در پی آن می‌باشند که وظائفی را که سازمانها دیگر مسئولیت آن را دارند، انجام دهند. این تمایل روشن می‌سازد که چرا شورای سیاست اقتصادی بین المللی ایجاد شده توسط رئیس جمهور نیکسون بصورت هماهنگ کننده موثر سیاست‌گذاری اقتصادی در نیامد: این شوری صرفاً بصورت رقیب دیگری در آمد برای تصرف یک تکه از اقدام سیاسی میان واحدهای از قبل موجودی که نیازمند هماهنگی بودند. شورای اقتصادی ملی دولت کلینتون ممکن است کار بهتری انجام داده باشد اگر چه هیات داوری فعلاً حاضر نیست.

امپریالیسم بوروکراتیک همچنین نشان می‌دهد که چرا اینهمه سازمانهای متعدد هر یک به تنهایی در تلاش جمع‌آوری تقریباً همان اطلاعات خبرگیری است (مثلاً از جمله وزارت امور خارجه، وزارت دفاع، سیا). و چرا سرویسهای نظامی سه گانه آن را "مطلقاً ضروری" یافته‌اند که هر یک قابلیت‌های خود را در حوزه‌هایی که سایر سرویسها تخصص دارند، افزایش



دهند (همانطور که زمانی این واقعیت مشهود بود که نیروی زمینی بیشتر هواپیمای پشتیبانی داشت تا نیروی هوایی). نتیجه اینکه: بجای تقسیم بوروکراتیک کار، وظائف غالباً دوباره کاری می‌شود.

ضروریات بوروکراتیک سرویسهای نظامی، که دربردارنده نه تنها خصوصیات امپریالیسم بلکه همچنین رقابت و پایداری می‌باشند. بخوبی در تفسیری که هر یک از جنگ خلیج فارس داشت، متجلی گردید چون هر یک جهت بحث آتی درباره نقش ارتش در جهان بعد از جنگ سرد موضع‌گیری خود را داشت. چکیده ۳-۱۳ نگاهی گذرا دارد به اینکه چگونه جنگ "تفکر جدیدی" را در پنتاگون و میان حامیان کنگره‌ای و گروههای ذینفعش کوتاه زمانی بعد از پایان موفقیت آمیزش باعث شد.

## پایداری

بوروکراسیها امکان بقا دارند. هم تعداد و هم اندازه واحدهای اداری مسئول ترویج و حفظ منافع سیاست خارجی فعال گرای آمریکا، بطور قابل توجهی افزایش یافته اند. واحدهای جدید بیشتری ایجاد شده یا توسعه یافته اند بجای آنکه بتدریج کم شوند یا مرحله به مرحله از میان بروند. آنها همینکه مستقر شدند، معمولاً ماندگار می‌شوند و رشد می‌یابند، حتی در صورت ادبار و فلاکت (نگاه کنید به کوفمن ۱۹۷). برای مثال، سازمان عمران بین المللی، که غرض اصلی اش در ایام جنگ سرد کمک به کشورهای فقیر جهت مبارزه با کمونیسم بود، امروز در می‌یابد که شهرهای داخلی خود آمریکا از لحاظ وضعیت مناسبند تا در تجربه ای سهیم گردند که نخست بخاطر کار کردن در خارج تحصیل گردید که در عین حال به توجیه مداوم حیات سازمان نیز کمک می‌کند (نیویورک تایمز ۲۶ ژوئن ۱۹۹۴).

## چکیده ۳-۱۳

### رقابت بوروکراتیک و توسعه دامنه وظائف: رقابت نظامی

#### بعد از پیروزی در خلیج فارس

چون وزارت دفاع تجدید ساختار قوای مسلح را بنحو قابل توجهی بعد از چند دهه آغاز می‌نماید، سرویسها به رقابت شدید جهت قاپیدن دلار برمی‌آیند. اگر چه، چنین رقابتی در اخذ بودجه چیز نوی نیست، اما جنگ خلیج فارس بهانه‌ای برای تغییر شکل دادن بحثها در خصوص مأموریت و نقش ایده‌آل ارتش گردید.

مقامات ارشد نظامی ایالات متحده، می‌گویند که طی روزهای نخست بحران خلیج

(فارس) بسیار نگران آسیب‌پذیری عربستان سعودی بودند... تنها نیروی زمینی آمریکا که در اواخر اوت در برابر سربازان عراقی قرار داشت یک لشکر پیاده هوایرد و واحدهای نامجهز تفنگدار دریائی برای جنگ در مقابل نیروی زرهی سنگین عراق بود، بعلاوه یک اسکادران جنگنده نیروی هوائی که نمی‌توانست سلاحهای بیشتری زیر بالش حمل کند.

این تجربه نیروی هوائی را وادار کرده است که دو اسکادران جنگنده مخصوص بوجود آورد که، برای نخستین بار، ترکیبی از هواپیماهای جنگنده، بمب افکن و تهاجمی را در بر خواهد داشت که بتواند در ایام بحران اعزام شود. تاکنون، اسکادرانهای تاکتیکی نیروی هوائی فقط یک نوع واحد هواپیما داشته‌اند.

نیروی زمینی، با هزاران تن زره‌پوشهای سنگین و صدها هزار نفر سرباز رزمی، سخت‌ترین صدمه را به خاطر محدودیت ظرفیت حمل دریائی و هوائی دید. نیروی زمینی زمانی راضی بود به اینکه نیروی دریائی و نیروی هوائی نگران ظرفیت حمل باشند، حالا مقامات نیروی زمینی میگویند که آنها به سایر نیروها فشار وارد خواهند آورد تا منابع مالیشان را جهت عملیات هوایرد و دریابرد افزایش دهند.

نیروی زمینی برای مثال می‌خواهد که قادر به حمل حداقل دو لشکر بطور همزمان در ظرف سی روز از زمان فراخوانی باشد - ته فقط یک لشکر، آنطور که نیروی دریایی برنامه‌ریزی کرده بود. مقامات نیروی دریایی موافقت دارند که سهم بیشتری از نیازها و بودجه پنتاگون مصروف سرمایه‌گذاری جهت کشتی حمل و نقل گردد.

سپاه تفنگداران دریایی که بلیونها دلار خرج عملیات آبخاکی کرد، هیچ حمله آبخاکی علیه عراق بعمل نیاورد. ولی استدلال می‌کند که این نوع از قابلیت جنگ کردن نباید متروک گذاشته شود زیرا ترس از حمله آبخاکی، چندین لشکر عراقی را در ایام جنگ متوجه دریا ساخت.

همه نیروها ظاهراً اشتیاق دارند از جنگ خلیج فارس به منظور خریدهای بیشتر انواع سلاحهایی که بسیار موفق بودند از نمایشگاههای فروش استفاده کنند. مثلاً نیروی هوایی و دریایی با استفاده از خاطرات حمله های دقیق توسط جنگنده بمب افکنهای اف - ۱۱۷ آ - "استیلت" اصرار می‌ورزند بر تداوم تولید بمب افکن بی - ۲ استیلت و تولید هواپیما استیلت کشتی پایه برای نیروی دریایی.

در همین زمان، سرویسها با خاطر نشان ساختن نارسائیهایی که در جنگ مشهود بود در جهت بهبود و توسعه سیستمهای جدید استدلال می‌کنند. نیروی دریائی برای مثال، که در درجه اول "بمبهای صامت" را فرو ریخت و فقط تعداد کمی موشکهای هدایت شونده دقیق با تکنولوژی بالا را داشت، حالا باستناد به توفیق سلاحهای "هوشمند" نیروی هوائی درصدد کسب

حمایت برای توسعه زرادخانه خودش است...

نیروی دریائی، ناراضی از اینکه به حملات بمباران هوائی اش اهمیت و اعتبار اندکی داده شد، پی به علت چیزی برد که مقاماتش آن را یکی از علل می‌دانند. "ما درک نکرده‌ایم"، یکی از مقامات نیروی دریائی می‌گوید، "که چقدر ضبط های ویدئویی هواپیماهای مانکبت بودند تا آنکه پهلوی به پهلوی آنها را در هواپیماهای نیروی هوائی دیدیم. ما آشغال داشتیم. بچه‌های نیروی هوائی تصویرهای صاف و زیبایی داشتند" ضبط های بهتر مسلماً باید در فهرست خرید جدید نیروی دریائی باشند.

منبع: مولی مور، "نیروهای مسلح و رقابت‌های در حال ظهور" مجله هفتگی واشنگتن پست ملی، ۱۷-۲۳ ژوئن، ۱۹۹۰، ص. ۳۱.

رشد بوروکراتیک مستدلاً پاسخی است به چالشهای جدید و مقتضیات متغیر. مثلاً با پایان جنگ سرد، وزارت امور خارجه ۱۴ سفارت جدید در اتحاد شوروی سابق باز کرد و انتظار می‌رود که تعداد دیپلمات‌ها در آنجا را نیم برابر کنونی افزایش دهد. وزارت بازرگانی نیز تعداد کارکنان مأمور در منطقه جهت ترویج تجارت را چهار برابر کرد، وزارت خزانه داری تعداد تحلیل‌گران اقتصادی را از سه به یازده افزایش داد، و AID که از لحاظ سنتی جهتش معطوف به دنیای جنوب بود، یک تیم ۲۵ نفره را تشکیل داد برای تسریع در تحویل کمک فنی و انساندوستانه به اتحاد شوروی سابق (پریست<sup>۱</sup> ۱۹۹۲، ۳۳). بهر حال، از لحاظ تاریخی، "اصلاحات" سازمانی بمنظور کوچک کردن حکومت اغلب منجر به ایجاد سازمانهای جدید برای هماهنگی و تنظیم فعالیتهای واحدهای موجود گردیده است. نتیجه افزایش و تقویت کارائی نیست، بلکه در عوض افزودن لایه های جدید به بوروکراسی در حال رشد است. همانطور که وزیر نیروی دریائی جان لهن<sup>۲</sup> در ۱۹۸۵ شکوه کرد، "برای من یا هر کس دیگری، غیر ممکن است که برای شما توصیف سیستمی را کنیم که با آن، و در درون آن، ما باید کار کنیم. هزاران هزار اداره و سازمان و دفتر وجود دارند که طی سالیان ایجاد شده اند تا بطور منفصل با جنبه های دفاعی سر و کار داشته باشند."

### رفتار بوروکراتیک: خصایص درون سازمانی

جنبه بین سازمانی رفتار بوروکراتیک که توصیف گردید را بسادگی می‌توان چنین خلاصه کرد:

<sup>۱</sup> Preist

<sup>۲</sup> John Lehman

همه سازمانهای بوروکراتیک هدفهای خودشان را دنبال می‌کنند، قدرت خودشان را افزایش می‌دهند، موضعشان را در سلسله مراتب حکومتی تقویت می‌نمایند، و تلاش دارند که پایدار بمانند. تعقیب موفقیت‌آمیز آن مقاصد تا حدی ناشی از رویه‌های عملی استاندارد درونی و شیوه‌ای است که سازمانهای بوروکراتیک رفتار متصدیان نقش‌ها را شکل می‌دهند و به نوبه نیز آنها را تقویت می‌کنند.

### سری و انحصاری بودن

سازمانهای بوروکراتیک سعی دارند که دخالت در عملیاتشان و تنظیم آن را به حداقل برسانند. تا حد امکان شیوه‌ها و عملشان را از دشمنان بالقوه - شامل رئیس جمهور - محرمانه نگاه می‌دارند چه ممکن است با استفاده از چنین معلوماتی، اقداماتشان را کلاً مورد حمله قرار دهند، و لذا فعالیت‌هایی را که می‌تواند اعتبار عمومیشان را خدشه دار سازد مخفی نگاه می‌دارند. "در واشنگتن چیز محرمانه‌ای نیست" رئیس جمهور کندی خاطر نشان ساخت، "به استثنای چیزهایی که من می‌خواهم بدانم." برعکس، محرمانه‌های بوروکراتیک در طی محاورات بطور گزینشی بمنظور تبلیغات موقعیکه انتشار آنها از لحاظ سیاسی دارای مزیت است، "فاش" می‌شود.

### سازواری گرایش فکری

هر بوروکراسی نهایتاً یک "ذهنیت مستقر"<sup>۱</sup> مورد قبول یا شیوه غالب نگریستن به واقعیت را بوجود می‌آورد، که معدودی آنرا چالش می‌کنند. روند استخدام و انتخاب خودی، افرادی را که از قبل دارای طرز تفکرات اساسی مشابه هستند بهم نزدیک می‌سازد. سرویس خارجی، برای مثال، در پی استخدام "مردان جوانی می‌باشد که تصور برآنست بیشتر شبیه کارمندان موفق سیستم باشند" (هار<sup>۲</sup> ۱۹۶۹). متفکران آزاد یا مردانی که ممکن است "قایق را متلاطم" سازند یا "ایجاد امواج" نمایند مورد استقبال نیستند، در عوض آنهایی مورد ترجیحند که به ارزشهای غالب سازمان معتقد باشند (شیر).

سازواری گرایش فکری در موقعیتهای تصمیم‌گیری گروه - کوچک تقویت می‌گردد، جاییکه فشارهای اجتماعی که هنجارهای گروه را تقویت می‌نماید بعضاً ایجاد فکر گروهی می‌کند، همبستگی و انسجام دیدگاه ممکن است منجر به گزینشهای سیاسی معیوب شود چون

<sup>1</sup> Mind set

<sup>2</sup> Harr

جستجوی گروه برای درک واقعگرایانه واحد، بر گزینشهای ثانوی سیاسی غلبه می‌کند (جانیس<sup>۱</sup> ۱۹۸۲). عادت رئیس جمهور جانسون که بیل میویرس، دستیارش که در مورد جنگ ویتنام جزو "کبوتر"ها بود را، بعنوان "آقای بمباران بس" خطاب کند، نشانگر فشارهایی است که اغلب در جهت سازواری گروههای کوچک تصمیم‌گیری وارد می‌گردد.

تصمیم فاجعه آمیز دولت کندی در مورد خلیج خوکها در ۱۹۶۱ دارای عناصر متعددی از فکر گروهی بود (جانیس ۱۹۸۲). همانطور که تجدید نظر سیاسی دولت ریگان در خصوص ایران و بحران گروگانگیری در لبنان ۱۹۸۵ - ۱۹۸۶ و نهایتاً ماجرای ایران - کنترامتضمن چنان تفکر گروهی بود (تی هارت ۱۹۹۰). حتی روند تصمیمی که منجر به توفیق گردید، همانند تصمیمات دولت بوش که پیروزی در جنگ خلیج (فارس) را ببار آورد، به سبب اعمال فشار و تلاش برای جلب توافق کلی، یعنی سازواری گرایشی بود.

برای نمونه، برخی در "حلقه درونی" تصمیم‌گیری، مانند وزیر امور خارجه جیمز بیکر و رئیس ستاد مشترک ارتش کولین پاول، بی میل بودند که نظرات غالب منتسب به بوش و مشاور امنیت ملیش، برنت اسکوکرانت را مورد چالش قرار دهند. انجام چالش "بمعنی خراب کردن جایگاه سیاسی خود فرد در کاخ سفید خواهد بود" (هایبل<sup>۲</sup> ۱۹۹۳).

زمانیکه یک فرد وارد سازمانی بوروکراتیک می‌گردد، آشنا شدن با "مأموریت" و "ذات" سازمان (آلیسون و هالپرین ۱۹۷۲) سازواری نسبت به هنجارهای محوری سازمان را تقویت می‌کند. مستخدمین جدید فوراً در مورد نقششان و طرز فکری که مناسب با آن است آموزش داده می‌شوند. ناسازواری می‌تواند سبب از دست دادن نفوذ یا در نهایت، شغل فرد شود. از سوی دیگر، آنهایی که با طرز فکر گروه - هم‌تایان سازوار می‌شوند - که بعنوان بازیگران تیمی فرض می‌گردند، پاداش می‌گیرند. "ترفیعات، پاداش بوروکراتهایی هستند که اسطوره‌های سازمانی را پذیرفته‌اند" این جمله بطور کنایه آمیزی توصیف‌کننده پدیده مذکور است.

اعتقاد مشترک درباره نقش و وظیفه سازمان در حفظ روحیه سازمانی مهم است، ولی خط فاصل بین تعهد صادقانه به منافع یک سازمان و آنچه زیانبار برای مقاصد بزرگتر است همیشه واضح نیست. ذهنیت مستقر نهادی مانع از خلاقیت، مخالفت، و تفکر مستقل می‌باشد که سیاست‌گذاری عقلانی را لطمه می‌زند. وزارت امور خارجه، برای مثال، در چندین تحقیق که خودش بعمل آورده به این نتیجه رسیده است که فشارهایی که موجب ایجاد یگانگی فکر و انجماد خلاقیت می‌شوند از مشکلات همیشگی بوده‌اند.

<sup>۱</sup> Janis

<sup>۲</sup> Hybel

## احترام به سنت

چون تصمیم‌گیری در سازمانهای پیچیده بر طبق قواعد انجام می‌گیرد، بوروکراتها مستعد تن در دادن به سنت و رویه‌های اقدام استاندارد هستند تا اینکه طریق جدیدی را جهت حل مشکلات جدید ابداع کنند. چارلز فرانکل (۱۹۶۹) می‌گوید، "فردی به مأموریتی می‌آید و بوی گفته می‌شود که خط مشی کدامست. او باید طریقی را جهت طی مسیر از میان طوفانها بیاید، در برابر فشارهای مردم و حوادث مقاومت کند، و این خط مشی را به جانشینش در همان شرایطی تحویل دهد که هنگامیکه وی آن را از سلفش دریافت نمود." یک عضو سابق ستاد شورای امنیت ملی این احترام به رسوم و سابقه را چنین بیان می‌دارد. "ذهنیت موزه داری" (تامسون<sup>۱</sup> ۱۹۹۴).

## اتکاء بر قیاسات تاریخی

هنگامیکه لحظه تصمیم‌گیری فرا می‌رسد، سیاست‌گذاران در معرض این وسواس هستند که به نحوی توهّم‌آمیز در تاریخ بدنبال قیاسهای معادلی باشند که نشان دهنده گزینش‌ها جهت حل و فصل مشکل موجود باشد. این تمایل - که اغلب موجب درک نادرست از درسهای تاریخ می‌گردد (نیوستاد و می<sup>۲</sup> ۱۹۸۶) - به فهم استمرار در سیاست خارجی آمریکا کمک می‌کند، مثلاً قیاس "مونینخ"، توسط نسلی از سیاستگذاران انجام می‌گرفت بعنوان قرینه‌ای که تحجیب متجاوزان غیر ممکن است. همانطور که در فصل ۳ یادآور شدیم، این قیاس ارجاع داشت به موافقتنامه ۱۹۳۸ فرانسه و بریتانیا که به آلمان نازی اجازه داد تا بخش بزرگی از چکسلواکی را ضمیمه خاک خود سازد، در عوض آنچه نوبل چمبرلین نخست وزیر بریتانیا، آن را "صلح در عصر ما" خواند. در عوض، جنگ یک سال بعد در اروپا مشتعل شد، با این درس آشکار که یک متجاوز را نمی‌توان بجز با جنگیدن متوقف ساخت (مست). جرج بوش با استناد به مونینخ قیاسی مستقیمی برقرار کرد هنگامیکه وی ملت را برای جنگ با صدام حسین مهیا می‌ساخت، که وی او را بعنوان هیتلر مدرن معرفی کرد. در واقع، آنقدر اعتقادش به این قیاس زیاد بود که قیاس مذکور بصورت "مانعی جهت انجام جستجو برای اطلاعات که می‌توانست اعتبار آن قیاس را بخطر اندازد، در آمد" (هایبل ۱۹۹۳) - اتکای زیاد به تفکر قیاسی قبل و بعد از تهاجم عراق به کویت سبب محدودیت توانائی دولت به پیروی از اصول عقلانیت طریقی گردید، از اینروی عقلانیت سودمندی تصمیمش، مورد تردید قرار گرفت، بخصوص گزینش جنگ بجای

<sup>1</sup> Curator Mentality

<sup>2</sup> Neustadt, May

سیاست سدبندی از طریق تداوم پایدار تحریمات. به هیچ نحو این گفته بمعنای کاستن از ارزش پیروزی دولت در بزانو در آوردن عراق نیست، ولی این موید آن است که "توفیق، عقلانیت را ثابت نمی‌کند" (هایل ۱۹۹۳).

سایر خصایص رفتار بوروکراتیک تا آنجا که به سیاست‌گذاری خارجی مربوط می‌شود را می‌توان به این مبحث افزود، ولی سبب تغییر نتیجه برگرفته شده از آن نمی‌گردد: که سیستم تصمیم‌گیری عمدتاً تأثیر می‌گذارد بر رفتار آنهاییکه نقشهای سازمانی معلوم تصمیم‌گیری را اشغال می‌کنند. با این فرض، ما اینک توجه خود را به برخی از عواقب سیاسی مهم آن خصائص معطوف می‌داریم.

### عواقب سیاسی تصمیم‌گیری سازمانی

چون سیاست خارجی آمریکا حاصلی است از روندهای تصمیم‌گیری سازمانی، مفید است مورد بررسی قرار دهیم که رفتار بوروکراتیک چگونه هم سیاست و هم سیاست‌گذاری را شکل می‌دهد. برخی از عکس‌العملهای نمایان روندهای بوروکراتیک بشرح زیر است:

### مقاومت بوروکراتیک در قبال تغییر

در قلمرو وسیع اهداف و مفاهیم سیاست خارجی، رئیس‌جمهور و بوروکراسیهای قوه مجریه ممکن است دشمنان طبیعی باشند. چون بسیاری از مقامات سیاسی طبقه بالا شغل و موقعیت خودشان طی سالیان حفظ کرده‌اند، برخی اوقات حتی طی دهه‌ها، پندارهای دیرینه‌شان درباره سیاست خارجی آمریکا ممکن است آنقدر عمیق ریشه داشته باشد همانند بوروکراسیهایی که برایشان کار می‌کنند. پندارهای بنیادی درباره انگیزه‌های شوروی طی جنگ سرد و امپریالیسم روسیه از آن زمان به بعد، درباره استمرار خردمندی جهان‌گرایی و مفید بودن زور، و درباره سایر موضوعاتی که طی پنج دهه سیاست خارجه آمریکا تعیین شده - فرزائگی متعارف بوروکراتیک بوده‌اند، که ضرورت بیشتری جهت بررسی مجدد آنها نبوده است - رؤسای جمهور به تناوب به قدرت می‌رسند با افکار تازه درباره ضرورتهای سیاست خارجی، مشتاق به اجرای رهیافتهای جدید، فقط برای اینکه دریابند که شیوه‌های قدیم تفکر ریشه‌های مستحکم دارند. برای نمونه، دولت کارتر دریافت که بسیاری در وزارت امور خارجه نسبت به برخی از ابتکارات اولیه سیاست خارجی اش در خصوص حقوق بشر و فروش تسلیحات پاسخگو نیستند. "بعضی از دیپلماتهای نسل قدیمی آشکارا اعتقاد به کارایی یا خردمندی چنین نظرانی مانند مبارزه برای حقوق بشر یا خودداری از فروش سلاح به خارج نداشتند،" یکی از اعضای وزارت امور خارجه نوشت - "آنها واقعاً انتظار داشتند که بیشتر این ابتکارات جدید

بزودی حذف شود و آنچه می‌توانستند کردند تا زمان رها ساختن اینها زودتر بیاید نه دیرتر<sup>۱</sup> (کارتر ۱۹۸۱) - تجربه نشان می‌دهد که ناتوانی در تغییر سیاست خارجی می‌تواند تا حدودی منتسب به امتناع بوروکراسی نسبت به حمایت افکار تازه دولت جدید باشد.

پایان جنگ سرد اکنون ارزیابی تازه‌ای از شیوه‌های قدیمی تفکر را می‌طلبد، اما شرکت‌کنندگان در حکومت بوروکراتیک سیاست‌گذاری جنگ سرد احتمالاً آینده را از درون منشور گذشته می‌نگرند. "روح در پنتاگون"<sup>۱</sup> (ایکل ۱۹۹۰) شیوه‌ای است که معاون سابق وزیر دفاع در توصیف "ذهنیت مستقر دائمی"<sup>۲</sup> برنامه‌ریزان نظامی بکار برد چه آنان در انتظار نخستین قرآنی بودند که نشان دهد جنگ سرد واقعاً پایان یافته است. این دریافت شاید آن چیزی باشد که جورج بوش را واداشت تا در کنفرانس سران مالت ۱۹۸۹ اظهار دارد که او "بوروکراسی مان را وادار به حرکت خواهد کرد و آن را به سرعتی که من احتمالاً بتوانم هل خواهیم داد" تا به موافقتنامه جدید کنترل تسلیحات با رژیم گورباچف نائل گردید.

بهر حال، حتی اگر واقعیتهای جدید نیز شناخته شود، تعیین جهت دوباره به رویه‌های عملکرد استاندارد و تخصیص دادن دوباره منابع موجود به سوی مشکلات جدید کار آسانی نیست. در هیچ جایی این موضوع به اندازه پنتاگون آشکار نیست، جایی که تصمیمات درخصوص سیستمهای تسلیحاتی و طرحهای اجرایی پیشنهادی دهه‌ها بطول می‌انجامد تا به ثمر برسد. از اینرو هنگامیکه نخستین وزیر دفاع کلینتون، لس آسپن، مبادرت به بررسی "از پائین به بالا" (جامع) ارتش ایالات متحده را کرد مواجه با یک حقیقت ساده و معذک سرسخت شد: "ماشین نظامی نمی‌تواند تغییر کند" (سویت من<sup>۳</sup> ۱۹۹۴). منظور آن بود که درباره مقصود و فایده سلاحهای جنگ سرد در جهان بعد از جنگ سرد، تفکر مجددی صورت گیرد تا بطور همزمان مصارف دفاعی به سطح مورد نظر کاخ سفید تقلیل یابد بدون بخطر انداختن امنیت یا توانائی کشور. چنانکه توسط آسپن پیش‌بینی شد، برای جنگ و پیروزی همزمان در دو جنگ منطقه‌ای - این سفارش خیلی بلند بالایی بود، چون آسپن در توانائی اداره یک سازمان پیچیده در حال تطور قاصر آمد. در کمتر از یکسال بعد از تصدی وزارت، چیزی که وی یقیناً عمری را صرف آمادگی برای آن کرده بود، استعفا داد.

<sup>1</sup> The Ghost in the Pentagon

<sup>2</sup> Enduring Mind - Set

<sup>3</sup> Swietman



## رقابت بوروکراتیک و بی‌حرکی سیاست خارجی

رقابت بوروکراتیک موجب بی‌حرکی بوروکراسی و به هم چسبیدن بی‌حرکی در سیاست می‌شود، پیچیدگی دست و پا گیر دستگاه امور خارجی، با بوروکراسی‌های رقابت‌کننده و ریشه دارش، توانایی به انجام کار رهبران محدود می‌سازد و ایجاد تردید می‌کند در توانایی واشنگتن به اینکه به سرعت مبادرت به عمل نماید- حتی اکنون، حصول توافق و اتخاذ اقدام قاطع امکان‌ناپذیر است زیرا سیاست توسط متصدیان تنظیم و اجرا می‌گردد که در ترتیب نهادی پیچیده‌ای قرار گرفته‌اند. بوروکراتهای مسئول سازمانهای مختلف معمولاً با هم مخالفت می‌نمایند: آنها سیاستهای متفاوتی را خواهانند و موقعیت‌ها را بنحو متفاوتی بخاطر امتیازات متفاوتشان تعریف می‌کنند. نتیجه تعیین و تنظیم سیاستی است که اغلب تبدیل به کشمکش میان سازمانهای رقیب می‌گردد، بازی سیاسی مخاطره آمیزی که در آن تفاوتها بر پایه حداقل تفاهم مشترک فیصله می‌یابد. هنری کیسینجر این روند را به چنین شیوه شرح می‌دهد:

هر یک از گروههای مدعی در داخل بوروکراسی دارای حداکثر انگیزه است که مورد خودش را به نحوی افراطی اظهار دارد زیرا برآیند نهائی تا حدی معقول بستگی به یک روند چانه زنی دارد. پاداش داده شده به مدافعه، تصمیم‌گیری را برمی گرداند بسوی یک سری از تعدیلات میان گروههای ذینفع - روندی که بیشتر مناسب سیاست داخلی است تا خارجی. این روند از دراز مدت غافل می‌گردد زیرا آینده، حوزه انتخابیه اداری ندارد و بنابراین چون در جریان رسیدگی طرف مقابل نماینده‌ای ندارد به مشکلات بطور سرسری نگریسته می‌شود تا اینکه بعضی سازمانها یا وزارتخانه‌ها به عنوان مسئول آنها تعیین شوند... نتیجه معمولاً بیشتر بستگی به فشارها با نفوذ فراگیر مدافعان دارد تا اینکه به برداشت همه جانبه از مقصود. (کیسینجر ۱۹۶۹، ۲۶۸).

علاوه بر آن، گزینش‌های بنیادی یا دور از دسترس بخاطر طبیعت محافظه‌کار سیاست‌گذاری سازمانی تشویق نمی‌گردد. گرایش در میان مقامات کاربری به "همراه باش تا همراهت شوند" موجب ترغیب پذیرش سیاستهای غالب و وضع موجود می‌گردد. فزون بر آن، بوروکراسیها نوعاً برنامه متکی به تصمیمات پیشین را دارند. بنابراین بیشتر بوروکراتها خودشان را مجریان وفادار، حتی مطیع و متقاد سیاستهای گذشته می‌دانند تا بوجود آورنده سیاستهای ابتکاری - وفاداری بیشتر نسبت به وظایف اداری، تعهد بیشتر به اجرای سیاست می‌باشد. -- "کوشش و باور به آنچه فرد انجام می‌دهد... دیدن مشکلات وسیعتر در شرایط محدود ناشی از فعالیتهای خاص خود فرد، بخشی طبیعی از نقش بوروکراتیک است، اما نتیجه این است که در اطلاعات و قضاوتهائی که بوروکراتها برای استفاده در تعیین سیاستها ارائه می‌دهند قویاً جانبدارانه به سود تداوم است تا اینکه بجانب اصلاح سیاستهای موجود باشد، چه برسد به برگشت از آنها... از اینرو بوروکراسی بطور اجتناب‌ناپذیری شدیداً طرفدار سیاستهای مستقر

است و قویاً در برابر تغییر مقاومت می‌ورزد<sup>۱</sup> (رایشاور ۱۹۶۸).

### خوابکاری بوروکراتیک در ابتکارات سیاست خارجی ریاست جمهوری

تصور عمومی که سیاست خارجی آمریکا اندکی بیش از آن چیزی است که رئیس جمهور می‌گوید می‌تواند گمراه کننده باشد. رئیس جمهور به تنهایی سیاست خارجی را تعیین نمی‌کند. سیاست نباید تنها اعلام گردد بلکه باید اجرا نیز بشود و بدان منظور رئیس قوه مجریه متکی به بوروکراسیهای مرکب شاخه اجرایی است. از اینرو با آنچه وزارتخانه‌ها و سازمانهای حکومتی اجرای آن را می‌پذیرند، سیاست خارجی آمریکا تبدیل می‌گردد به: سیاست آن چیزی است که انجام می‌شود، نه صرفاً آنچه گفته می‌شود.

از آنجاکه بوروکراسیها بنا به ماهیت انحصاری، ناحیه‌گرا و در درجه نخست علاقمند به حفظ اختیار و اقتدارشان می‌باشند، ما نباید شگفت‌زده شویم که معدودی از سازمانها با شور و شوق دستورالعملهای ریاست‌جمهوری را که آنها مضر برای سازمانهایشان محسوب می‌دارند اجرا نمایند. هنگامیکه بوروکراتها مورد تهدید قرار گیرند، بر آن می‌شوند که خودشان را مقدم داشته و از منافع خودشان دفاع کنند. بنابراین، غالباً دستگاه خودسر امور خارجه قادر به عدم وفاداری نسبت به رئیس‌جمهوری است که به ظاهر در خدمت اوست و چون تغییر، یا دورنمای تغییر، اغلب تهدیدآمیز می‌باشد (زیرا تغییر سیاسی تقریباً بطور ثابتی متضمن برخی از تقسیم نفوذهای مجدد در سلسله مراتب حکومت است)، سازمانهای بوروکراتیک به کرات در برابر پیشنهادهای سیاسی سطح بالای قوه مجریه مقاومت می‌نمایند.

تقریباً هر رئیس‌جمهوری در زمانی شکایت کرده است که بوروکراسی فدرال که ظاهراً در خدمت وی باید باشد با امتناع از انجام سریع دستورات، سیاستش را فلج کرده است. شاهد این امر پیش‌بینی رئیس‌جمهور ترومن است پیش از ورود ژنرال آمریکا به کاخ سفید: او اینجا خواهد نشست و او خواهد گفت، اینکار را بکن و آن کار را نکن! و هیچ چیزی انجام نخواهد گرفت.

ایک بیچاره - اینجا حتی ذره‌ای شبیه ارتش نیست. او اینجا را خیلی دلسردکننده خواهد یافت. یا در ملاحظات رئیس‌جمهور کندی بازتاب داشت که دادن دستور به وزارت امور خارجه، مانند انداختن آن در سبد کاغذهای باطله است. همانگونه که دیک چنی، وزیر دفاع بوش، هنگامی که رئیس‌کارکنان رئیس‌جمهور فورد بود خاطر نشان ساخت، "قبل از اینکه شما وارد کاخ سفید شوید یا وقتی که شما صرفاً آن را از خارج مشاهده می‌کنید این احساس وجود

<sup>۱</sup> Reischauer

دارد که بگویند، به‌به، آن مقام پر اقتداری است که شخص دارد، حقیقت امر این است که زمانی که شما اینجا هستید و در تلاش که کارها انجام گیرد، به مراتب بیشتر آگاه از محدودیتها می‌شوید بجای اینکه شما صاحب قدرت باشید. شما بیشتر وقتتان را صرف تلاش برای غلبه بر موانع می‌کنید تا آنچه رئیس جمهور می‌خواهد انجام گیرد.<sup>۱</sup>

اغلب اوقات، بی‌عملی بوروکراتیک و عدم پاسخگویی، بصورت رخوت خود را ظاهر می‌سازد. دستگاه حکومت به کندی حرکت می‌کند، و گاه بی حرکت بنظر می‌رسد. (با نقل توصیف و تمجید مبالغه‌آمیز از جیمز اچ. بورن، موسس انجمن بین المللی بوروکراتهای حرفه‌ای، "شخص باید همیشه بخاطر داشته باشد که رهایی از اقدام و آزادی از هدف، اساس فلسفی بوروکراسی خلاق را تشکیل می‌دهد.") به تعویق انداختن، بنظر می‌رسد که پایان‌ناپذیر باشد و به سادگی به عمد تعبیر می‌گردد در حالیکه حقیقتاً غیر عمدی است. البته روشن است که برای به حرکت واداشتن مردم، و روند کارها در مسیر، زمان می‌برد، و حتی تکمیل ساده‌ترین درخواستها بطور معمولی متضمن تاخیر است. یک رئیس جمهور ناشکیبا بسهولت می‌تواند حرکت کنند را بجای عدم اطاعت زیر دستان، حتی فتنه جوئی اشتباه بگیرد (زیرا اثر آن، با ترمز کردن یا لغو کردن تصمیمات سیاسی - یکی است). ولی بی عملی روزمره بوروکراتیک را نباید با کند رفتن برنامه‌ریزی شده اشتباه گرفت، تفاوت بین ادامه کاهلی و عدم رعایت یاغیان، واقعی می‌باشد.

معدلک، خرابکاری عامدانه بوروکراتیک صرفاً توهمی از خیالپروریهای رهبران نیست و می‌تواند اشکال مختلف به خود گیرد، بوروکراسی‌ها می‌توانند اطلاعات حیاتی را تحریف کنند یا نگاه دارند. آنها می‌توانند توصیه را با دلایلی همراه کنند که تغییرات توصیه شده سیاسی را مؤثر ندانند، و می‌توانند آن توصیه را جهت کسانی ارسال دارند که در موقعیتی هستند که می‌توانند تغییر سیاسی را بچالش گیرند. می‌توانند اطلاعات را برای کنگره افشا سازند یا محتاطانه با گروههای ذینفع ارتباط برقرار نمایند که قادر به بسیج کردن مخالفت نسبت به دستورالعملی باشد که بوروکراتها آن را غیرقابل تحمل دانسته‌اند. یا آنها می‌توانند اجرای سیاست را با درخواست زمان بیشتر جهت مطالعه دقیق و جامع (یعنی مرگ آن) مشکل به تأخیر بیندازند - تاکتیکی که مشهور است به "با تحلیل کردن آن را به تحلیل ببر" - یا با پیچیده‌تر ساختن آن را غیر قابل فهم سازند (نقض کردن اصل KISS<sup>۱</sup>: آن را آسان نگاهدار، احق! و بوروکراسیها می‌توانند دستورالعمل ریاست جمهوری را با تغییر آن بگونه‌ای متفاوت از منظور، در آورند یا تاکیدها را تغییر دهند. نتیجه البته اینست که نتایج مورد نظر در پی

<sup>۱</sup> Keep It Simple, Stupid

نخواهد بود. در این مقوله گفته شده است که بوروکراسی‌ها هرگز مسیر کشتی دولت را تغییر نمی‌دهند -- آنها صرفاً قطب نما را با آن تنظیم می‌کنند.

گاهی خرابکاری بوروکراتیک می‌تواند مستقیم و فوری باشد. همچنانکه رئیس‌جمهور کندی در میانه بحران موشکی کوبا ۱۹۶۲ بدان پی برد. در حالیکه کندی در پی هماهنگ ساختن اقدام و منفعت ایالات متحده بود، بوروکراسی بطور عموم، و نیروی دریایی‌اش بالاخص در حقیقت امور را آنطوری که می‌خواستند کنترل می‌کردند.

ایبوروکراسی بر آن شد<sup>۱</sup> که از دستوراتی که مورد میلش بود اطاعت نماید و سایر آنها را نادیده انگارد یا شل کند. از اینرو، بعد از یک مجادله تند با نیروی دریایی، کندی دستور داد که خط محاصره به کوبا نزدیکتر شود بطوریکه روس‌ها وقت بیشتری جهت عقب کشیدن داشته باشند. نیروی دریایی که در بحث مغلوب رئیس‌جمهور شده بود، براحتی دستورش را نادیده گرفت. بدون اطلاع کندی، نیروی دریایی در کار مجبور ساختن زیر دریایی‌های شوروی به ظاهر شدن در سطح آب بود خیلی بیش از آنکه کندی اجازه تماسی با کشتی‌های شوروی را بدهد. و علیرغم دستور رئیس‌جمهور که همه کارهای اطلاعاتی تحریک کننده را متوقف سازند، یک هواپیمای آمریکائی یو-۲ وارد قلمرو هوایی شوروی در اوج بحران گردید. هنگامیکه کندی متوجه شد که وی کنترل کامل را در دست ندارد از وزیر دفاعش خواست به پیند که آیا او می‌تواند دریابد که نیروی دریایی صرفاً چه کاری انجام می‌دهد. مک نامارا سپس به نخستین دیدارش از پست فرماندهی نیروی دریایی در پنتاگون دست زد. در یک مجادله تند، رئیس عملیات نیروی دریایی گفت که مک نامارا به وزارتخانه‌اش برود و بگذارد که نیروی دریایی امر محاصره را انجام دهد. (گلب و هالپرین ۱۹۷۳، ۲۵۶) (مخت)

مثال دیگر از عدم اطاعت بوروکراتیک طی دوره تشنج آمیز پیش از بحران موشکی کوبا در ۱۹۶۲ رویداد. کندی در مارس ۱۹۶۱ نتیجه گرفت که موشکهای ژوپیتر<sup>۱</sup> در ترکیه باید برداشته شوند. وی معتقد بود که آنها قدیمی هستند و ترس شوروی‌ها را از محاصره و حمله احتمالی آمریکا درست در پشت مرزهای خود تشدید می‌نمایند. بنابراین رئیس‌جمهور به وزارت امور خارجه دستور داد که عقب کشاندن موشکهای آمریکا را با ترکیه مورد مذاکره قرار دهد بهر حال مقامات ترک موافق نبودند، لذا وزارت امور خارجه استدلال کرد کار دیپلماتیکی که باید انجام شود رعایت درخواست ترکهاست که موشکها باقی بمانند. کندی که اطمینان داشت منافع برداشتن موشکها بسیار زیاده‌تر از ضرر آن است، بهر حال فرمانش را مجدداً تکرار کرد. رابرت کندی (۱۹۷۱) نوشت که وی سپس "این فکر را از خاطر برد" زیرا "رئیس‌جمهور باور داشت که وی رئیس‌جمهور است و اینکه با مشخص ساختن خواسته هایش، آنها از دستوراتش پیروی خواهند کرد و موشکها برداشته می‌شود." اما در کمال تعجب کندی، در طی

بحران موشکی کوبا، ماهها بعد دریافت که وزارت امور خارجه دستورانش نادیده گرفته بود - موشکها هنوز در ترکیه بودند از آنجا که بحران تا حدودی بر سر موضوع سلاحها در اطراف کشور خصم دور می زد، نیازی به گفتن ندارد که رئیس جمهور چقدر خشمگین بود درباره مشکلاتی که این بی توجهی صریح نسبت به دستورش اینک ایجاد کرده بود<sup>(۱)</sup>.

رئیس جمهور کلینتون نیز نوعی از خرابکاری بوروکراتیک را نسبت به سیاستش در قبال هائیتی تجربه کرد. در همان زمانی که وی در پی بازگرداندن ژان - برتراند آریستید به قدرت بود، جایگزین ساختن رژیم نظامی هائیتی با رئیس جمهور منتخب و محبوب گذشته کشور، سیا ظاهراً به کنگره گفته بود که، طبق پرونده روانشناسی سیا، از آریستید، وی از لحاظ ذهنی مناسب برای حکومت کردن نیست. چون دولت کلینتون ملاحظه و بررسی گزینه‌های برکناری رهبر نظامی هائیتی را آغاز کرد، از اقدام مخفیانه اجتناب ورزید، چون مقامات هم در کاخ سفید و هم در وزارت امور خارجه اعتماد به سیا نداشتند که مأموریتش را انجام دهد. آنها معتقد بودند که سیا مخالف آریستید است. تا حدی بخاطر تمایلات سیاسی چپ‌گرایانه‌اش (دوروی و اسمیت ۱۹۹۳).

اختلاف بین دولت و سیا بخصوص برای رئیس‌جمهور ناراحت‌کننده بود، که سیاستهایش در قبال هائیتی بطور رسمی از جوانب گوناگون مورد حمله بود، جلوه‌ای قدیمی از مقاصد و انتظارات متفاوتی که سیاست‌گذاران و تحلیلگران اطلاعاتی وارد مشکلات سیاسی می‌نمایند. در واقع، مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان اطلاعات بندرت به زبان واحد سخن می‌گویند. در عوض، از لحاظ خصوصیات و تمایزات مانند "دو قبیله خیلی نزدیک بهم می‌باشند که بطور اشتباه‌آمیزی باور دارند که بیک زبان سخن می‌گویند و جهت نتایج مورد توافق به یک شیوه کار می‌کنند... در واقع، شخص اغلب بیاد جمله قصار جورج برناردشاو درباره بریتانیاییها و آمریکاییها می‌افتد که توسط یک زبان مشترک از هم جدا می‌شوند." (لوونثال<sup>۲</sup> ۱۹۹۲).

این رویدادها نشان می‌دهد که چگونه بوروکراسی‌ها گاهی خودشان را به عنوان کارگزاران خودمختار می‌بینند، یا حداقل به آن نحو اقدام می‌کنند. آنها در این که ایالات متحده بعنوان یک کشتی بدون سکان بنظر می‌رسد، مؤثرند.

<sup>1</sup> Devroy, Smith

<sup>2</sup> Lowenthal

## مدیریت ناسازگاری بوروکراتیک

“اسارت بوروکراتیک”<sup>۱</sup> سیاست خارجی آمریکا عبارتی مبالغه‌آمیز است. اگر چه بوروکراسی‌ها دستی در سیاست‌های ریاست جمهوری دارند، رؤسای جمهور نیز جهت پاسخ دادن بی‌قدرت نیستند. آنها می‌توانند انواع روشها را بکار بندند تا سازمانهای متمرّد و مقامات مانع تراش را بجای خود بنشانند.

در نظر بگیرید استراتژی فرانکلین دی. روزولت، “استاد” اداره کردن بوروکراسیهای فدرال را، به عنوان سیاستمداری زیرک، روزولت بر موانع اجرای سیاسی با استفاده از استراتژی تفرقه بینداز و حکومت کن، غلبه یافت. می‌توان آنرا “بی‌سازمانی و بهم‌ریختگی برنامه‌ریزی شده” توصیف کرد.

اوی [عامداً سیستم فرماندهی خودش را سازمان داد - یا سازمان را بهم زد - تا اطمینان یابد که تصمیمات مهم به بالا اعاده می‌گردد. ترفند مورد علاقه‌اش این بود که اعطای اختیارات را ناکامل نگاه دارد، صلاحیت‌ها نامشخص، منشورها متداخل. نتیجه این تنوری رقابت‌آمیز اداره، اغلب ایجاد آشفتگی و اوقات تلخی در سطح عملیاتی بود. ولی هیچ طریقه دیگری نمی‌توانست یا این اطمینان تضمین نماید که در یک بوروکراسی عظیم، پر از مردان جاه طلب خواستار قدرت، تصمیمات و اختیار اتخاذ آنها، در دست رئیس جمهور خواهند ماند... فرانکلین به هیچ کس اجازه نداد که پی به اصل حکومت کردن ببرد. (شلزینگر ۱۹۵۸، ۵۲۷، همچنین نگاه کنید به جورج ۱۹۸۰).

خلاصه اینکه روزولت در پی کنترل سیاسی برآمد از طریق ندادن اختیار کنترل به کسانی که در اطرافش بودند.

“راه حل کیسینجر” طریق دومی است، که تا حدی معرف استراتژی بی‌پرده و صریح ولی بسیار مؤثری بود: سازمان متمرّد را با حذف کردنش از تصمیم‌گیریهای آتی مجازات کنید یا با ایجاد واحد جایگزین و کوچکتر، آن را دور بزنید. کنار گذاشتن یک بوروکراسی از داشتن نفوذ - مخصوصاً در موضوعاتی که آنرا حیاتی می‌داند - می‌تواند ارزش قابل ملاحظه درمانی داشته باشد، یک سازمان ستیزه جو را کمتر در مخالفت با سیاست ریاست جمهوری مصمم می‌سازد، زمانی که منافع قسمتی خودش در معرض خطر باشد.

رئیس‌جمهور کندی تاکتیک سومی را بکار برد: در داخل یک سازمان متمرّد با بی‌اعتنائی به سلسله مراتب فرماندهی و تماس مستقیم یا مقامات طبقه پایینتر ایجاد آشفتگی می‌کرد. با بهم ریختن رویه‌های اقدام استاندارد و انجام امور از طریق کانالهای غیر معمول ارتباطات. کندی اطلاعات مورد نیازش را بدست می‌آورد و از تنگناهای بوروکراتیک اجتناب

<sup>۱</sup> Bureaucratic Captivity

می‌ورزید. تاکتیک دیگر کندی این بود که یک مقام متمرّد را با اشاره تلویحی به اینکه او دیگر مورد توجه نیست تشویق به استعفا می‌کرد. کندی "در خبرهای مطبوعاتی این فکر را القاء می‌کرد که این مقام درصدد استعفا می‌باشد. بعد از خواندن مقدار کافی از این گزارشها، مقام مذکور متوجه می‌گردید که چه چیزی در حال وقوع است و ناچار استعفايش را تسلیم می‌کرد" (برکلی<sup>۱</sup> ۱۹۷۸).

ریچارد نیکسون استراتژی چهارمی را بکار برد، که به بهترین نحو توسط خودش، به جورج شولتز وقتی رئیس اداره بودجه و مدیریت (OMD) بود توضیح گردید:

جورج. تو باید مقداری دیسیپلین بوجود آوری. تو باید آن را ایجاد کنی و تنها راه تحصیل آن این است که به سراغ یک بوروکرات برویم هنگامی که مخالفت می‌کند. آنها باید بدانند که اگر این کار را نکنند، چیزی ممکن است برایشان اتفاق بیفتد، چنانکه هر چیزی ممکن است اتفاق بیفتد. من فشار سیویل سرویس را میدانم. ولی تو خیلی کارها را آنجا می‌توانی بکنی. خیلی جاهای ناجور وجود دارد که می‌توان گروههای سیویل سرویس را فرستاد. این رهیافت تنبیهی مستلزم داشتن توانی برای مقابله با انتقام‌جوئی است، زیرا کنار گذاشتن‌ها، استعفا‌های اجباری، و تنزل رتبه‌ها خطر تبلیغات مضر را دارد و نیز وقت زیادی را می‌برد. نه فقط جلسات رسیدگی طولانی و ناراحت کننده می‌گردد، بلکه حتی مشخص کردن فرد مسئولی که عدم اطاعت می‌کند در میان بوروکراسی بی‌چهره می‌تواند بصورت چالشی در آید. (جان روج، یک مشاور سیاسی جانسون، زمانی توصیه کرد که رئیس قوه مجریه "این حرامزاده را بیرون کند" که در یکی از برنامه‌های مورد دلخواه رئیس جمهور را خرابکاری کرده بود. جانسون فریاد زد "برکنارش کنید". "من نمی‌توانم حتی او را پیدا کنم.") این موانع روشن می‌سازد که چرا اغلب مودب بودن بر تنبیه کردن ترجیح دارد، رهیافت معمولی این است که یک کارمند مانع تراش را با دادن ترفیع یا ماموریت خاص بجائی که ظاهراًش معتبر است ولی شغل بی‌اهمیتی است منتقل نمود. جهت "گوشمالی" یک بوروکرات خودسر از یک شغل، قربانی "LAYERED OVER" کف می‌شود وقتی دیگران مأمور شوند که وظایف او را انجام دهند.

این باور که تغییر دادن افراد می‌تواند مشکلات عدم وفاداری را حل کند و سبب تحرک بوروکراسی گردد مبتنی بر انگیزه مجازات کارکنان سخت سر است. جورج کنان زمانی گفت، "بگذارید من پرسنل را کنترل کنم، و نهایتاً من سیاست را کنترل خواهم کرد. چون آن بخش از دستگاه که افراد را می‌پذیرد، استخدام می‌کند، اخراج می‌کند و آنها را ارتقاء می‌دهد می‌تواند بزودی تمامی سازمان را کنترل نماید." بهر حال، در عمل، آن رؤسای جمهوری که با دقت افراد

<sup>۱</sup> Berkley

“خودشان” را دست‌چین کرده، و از آنها خواسته‌اند که اطاعت سازمانهایشان را نسبت به فرامین قوه مجریه تحصیل کنند اغلب دریافته‌اند که افرادشان “آنها”، به گفته مشاور نیکسون جان ار لیشمن، با “بومی‌ها ازدواج کرده‌اند”. توعاً، مقامات کابینه تبدیل می‌شوند به اینکه خودشان را بعنوان سخنگوی وزارتخانه‌هایی که آنها را اداره می‌کنند در آوردن بعوض اینکه خدمتگذاران رؤسای جمهوری باشند که آنها را منصوب کرده‌اند. مشکل صرفاً آن نیست که افراد مانع تراش تقصیر دارند. نقشه‌ها در داخل روند سیاست‌گذاری انگیزه‌هایی را جهت عدم اطاعت نسبت به رئیس‌جمهور و وفاداری نسبت به سازمان و کارمندان و برنامه‌هایش بوجود می‌آورد.

رئیس‌جمهور کارتر شیوه پنجمی را اعمال کرد با حمله به علل بجای معلولها: او پیشنهاد کرد که کنترل حکومت را با تجدید سازمان دادن آن مجدداً بدست آورد. “ما باید اولویت مقدم را به تجدید نظر مؤثر و تجدید سازمان سراسری بوروکراسی فدرال بدهیم.”

کوششهای مربوط به تجدید سازمان دادن مکرر بوده و نه فقط توسط کارتر بلکه همچنین ترومن، جانسون، ریگان، و تازه‌ترین، توسط کلینتون انجام گردید. دلیل عظمت مشکل – و اینکه چرا راه‌حلها آنقدر بی‌فایده است – این حقیقت می‌باشد که تجدید سازمان کردن باندرت سازمانهای موجود را منحل می‌سازد. همانطور که پیش از این یادآور گردید، بیشتر بوروکراسی‌های جاافتاده تاکتیکهای ادامه حیات را بخوبی می‌دانند: به گفته وزیر سابق امور خارجه جیمز اف. بیرنس، نزدیکترین چیز در دنیا به رذالت، دستگاه اداری حکومت است. مشخصاً تجدید سازمان دادن (یا حتی آنچه که وزیر نیروی دریائی جان لهن آن را “سازمان ندادن” نامید (نه تمرکز دادن بیشتر و یگانگی اقتدار، بلکه عدم تمرکز و پاسخگو بودن بیشتر) راه حل نهائی نیست.

کارتر نیز درصدد تجدید نظر مقررات حاکم بر اشتغال کارمندان سیویل بر آمد با قانون اصلاح سرویس سیویل، که قریب هفت هزار نفر بوروکراتهای بالا را در مقوله سرویس مدیران ارشد قرار داد، که آنان را به داشتن مزایا برای انجام وظیفه شغلی برجسته ذیحق نمود ولی آنها را از تصدی شغل پرکنار داشت (یک تضمین رسمی از اشتغال دائمی). این اصلاح به رئیس‌قوه مجریه و مقامات کابینه امکان داد تا کارمندان طبقه متوسط به بالای مدیریت را تغییر شغل دهند، و در صورت ضرورت آنهائیکه را به سرعت کافی تحرک ندارند یا در جهت دولت نیستند جایگزین سازد.

اصلاحات مشابهی نیز در سرویس خارجی صورت پذیرفت با ایجاد سرویس خارجی ارشد: این ابتکارات قابلیت‌های مدیریتی رئیس‌جمهوری را افزایش داد، ولی کنش‌پذیری و مسئولیت سازمان را نسبت به دستورات ریاست جمهوری تضمین نکرد.



رونالد ریگان همانند اسلافش در پی اعمال کنترل بیشتر بر بوروکراسی فدرال برآمد. وی طی مبارزه انتخاباتی برای ریاست جمهوری مخالفت آشکارش را با حکومتی که قرار بود آن را اداره کند، با نگوشتن حجم بوروکراسی و وعده کاهش، تجدید سازمان، و ساده و مؤثر کردن آن ابراز داشت. ریگان در نخستین سخنرانی آغاز ریاست جمهوری‌اش اعلام کرد "حکومت راه حل نیست، خودش مشکل است."

معاون رئیس جمهور آل گور، طلایه دار ابتکار "تجدید سازمان حکومت" دولت کلینتون در ۱۹۹۳، همان احساسات قبلی ریگان را منعکس نمود. و یادآور شد، "مشکلات ما از کارکنان بد نیست بلکه ما مردم خوبی داریم که در دام سیاستهای بدی گرفتاراند." دولت کلینتون از اینرو پیشنهاد تقویت حکومت و رفع موانع را داد، بطوریکه حکومت بیشتر توجه به ارباب رجوع داشته باشد و با از میان برداشتن برنامه‌های غیر ضروری و استحکام بخشیدن به سایر برنامه‌ها و اینکه کارمندان حکومت بیشتر مولد باشند. هدف دولت، آن طور که توسط آل گور (۱۹۹۳) توصیف گردید، آن نبود که "بخش‌های بزرگی از حکومت را رها سازد یا منحل نماید،" آن طور که مورد نظر دولت ریگان بود، بلکه متمرکز گردد بر اینکه چگونه [حکومت] بخوبی عمل نماید. مدیریت تماماً کیفی (TQM)<sup>۱</sup> ورد زبان گردید، با الهام از ایده‌های مشاور مدیریت دبلیو. ادواردز دمنینگ<sup>۲</sup>، کانون فکر این بود که حکومت باید مانند یک شرکت خصوصی فعالیت نماید<sup>۳</sup> در همان زمان، طرح کلینتون خواستار حذف ۲۵۰ هزار شغل فدرال بود، تقلیلی قریب ۱۲ درصد در نیروی کار، "ما طرفدار ایده حکومت مؤثرتر اما کوچکتر هستیم،" گور اعلام داشت - "ما آگاهیم که نیازمند حکومتی مناسب این عصر منابع کمیاب می باشیم."

طرح کلینتون مورد تحسین قرار گرفت بخاطر هدفهای مورد نظرش، ولی بسیاری، بخصوص در کنگره نسبت به توانائی دولت در نیل به اهداف جاه‌طلبانه‌اش تردید داشتند ظاهراً شکست ریگان در انجام وعده‌هایش سبب این بدبینی شده بود. زیرا در دوران ریاست جمهوری‌اش حکومت گنده، گنده تر شد، همچنانکه مخارج فدرال بالا رفت، نه پائین، هزینه‌های بودجه به عنوان درصدی از GNP به بالاترین رکورد زمان صلح رسید. علاوه بر آن، در حالیکه کاهش در خصوص کارکنان برخی سازمانها انجام گرفت، مجموع کلی کارکنان نظامی و کشوری فدرال بین ۱۹۸۰ و ۱۹۸۷ میزان ۷ درصد رشد یافت از ۴/۹ میلیون به ۵/۳ میلیون نفر. حتی اگر کلینتون در جاییکه ریگان شکست خورد توفیق یابد - و در نیمه راه ریاست جمهوری کلینتون تعداد کارمندان فدرال در حقیقت کاهش یافته بود - برخی نگران بوده‌اند که جز رفع

<sup>۱</sup> Total Quality Management

<sup>۲</sup> W. Edwards Deming

موانع بوروکراتیک، نتیجه پایانی، بدترین همه چیزهای ممکن خواهد بود، همیشگی ساختن آنچه بعضی از تحلیل‌گران مدیریت بعنوان "حکومت توخالی"<sup>۱</sup> محسوب داشتند (کارنی<sup>۲</sup> ۱۹۹۴).

کلینتون از استراتژی دیگر ریگان بمنظور کنترل بوروکراسی اجتناب ورزید: نفوذ کردن در آن با عوامل سیاسی. جهت بدست آوردن شغل بالای حکومتی داوطلبان باید از یک آزمایش "سانسور ایدئولوژیک" موفق بیرون می‌آمدند (باربر ۱۹۸۵). تعداد انتصابات سیاسی بمیزان یک سوم افزایش یافت. از حدود دو هزار و دویست نفر به بیش از سه هزار و سیصد نفر (استروک<sup>۳</sup> ۱۹۸۵، ۳۱). این برنامه بر اساس این باور استوار بود که پشتیبانی و حمایت موجب وفاداری آنهایی خواهد گشت که شغلشان بستگی به رئیس جمهور دارد - زیرا آنها تنها کارمندانی هستند که بسهولة می‌توان از کارشان مرخص ساخت. این هدف به گفته وزیر نیروی دریائی لهن با فرض نیاز به تضعیف یکپارچگی لایه‌های بوروکراسی متمرکز و اعاده یک حداقل مسئولیت اتخاذ گردید.

برخلاف "امتحان ایدئولوژیک" ریگان، کلینتون درصدد برآمد افرادی را منصوب کند که ویژگی متفاوتشان در نژاد، جنس، و قومیتشان تجلی داشت که مناسب با وعده مبارزه انتخاباتیش بود که دولتی تعیین می‌کند که "شبیه آمریکا باشد." از آنجا که مهارت‌های مدیریتی و صلاحیت اجرائی اغلب اهمیت درجه دومی می‌یافت، بسیاری از پست‌های مهم سیاست خارجی تا سال دوم تصدی کلینتون خالی ماند. در حالیکه برخی از متصدیان قبلی یا برکنار شدند یا داوطلبانه کنار رفتند.

بنابراین هدف جوابگو ساختن بوروکراسی فدرال نسبت به اولویت‌های ریاست جمهوری و ترجیحات سیاسی همچون همیشه دور از دسترس باقی می‌ماند. در واقع، اینکه آیا بوروکراسی فدرال می‌تواند تا میزان محسوسی بیشتر مهار شود سؤال برانگیز است. مشکل اصلی این است که بیشتر رؤسای جمهور فقط برای چهار سال در قدرت هستند، معدودی حداکثر هشت سال خدمت می‌کنند. این غیر ممکن است که یک بوروکراسی پیچیده و متمرکز را به آن سرعت بتوان اصلاح کرد. آیا می‌توان پاسخگو بودن حکومت امور خارجی و تمایلش را به اینکه چه شیوه و جهتی را باید اتخاذ کند افزایش داد، نیز قابل تردید باقی خواهد ماند. "کسانیکه فکر می‌کنند ما ناتوان از انجام کاری در مورد اثرات گازهای گلخانه‌ای هستیم،" جورج بوش در

<sup>۱</sup> Hollow government

<sup>۲</sup> Carney

<sup>۳</sup> Struck

۱۹۸۸ هشدار داد، درباره اقتدار کاخ سفید غافل می‌باشند. بعنوان رئیس جمهور، من قصد دارم که کاری در خصوص آن انجام دهم. "ولی بعد از مدتی از ریاستش، بوش متوجه قدرت "اثرات بوروکراتیک" گردید، چه وزارتخانه های بازرگانی و کشور به جنگ دائمی چریکی علیه هر کوششی دست زدند که می‌خواست راجع به تعهدات پیشین رئیس جمهور کار خوبی صورت دهد" (تالپوت ۱۹۸۹).

سرنوشت لس آسپن نمایانگر آن است که چگونه کسانی که می‌خواهند سیمای حکومت را تغییر دهند قربانی اعمال قدرت سازمانهای بوروکراتیک می‌شوند. آسپن بصیرت عظیمی داشت در خصوص مسائل سیاست دفاعی در نتیجه سالیان زیاد تجربه در کاپیتول هیل، منجمله ریاستش بر کمیته قدرتمند سرویسهای مسلح مجلس نمایندگان. ولی او درباره شیوه‌های پنتاگون مجرب نبود. بنابراین از همان آغاز شکافی بین سرویسهای نظامی ارتش، که بیک خودمختاری نسبی طی دوازده سال قبلی عادت کرده بودند، و آسپن و "باشگاه هم دانشکده ایهایش بروز کرد" بیرونیهائی که با عزم پیراستن مصارف دفاعی آمده بودند و اینکه کنترل کشوری را بر تشکیلات وسیع نظامی اعمال نمایند. آسپن و مشاورانش به نوبه خود "آدمیرالها و ژنرالها را به دو اردوگاه تقسیم کردند - "متفکران جدید" و "گارد قدیمی" - و... اظهار داشتند که تعداد دسته اخیر خیلی زیاد بود" (گلمان<sup>۱</sup> ۱۹۹۳).

آسپن به کرات می‌گفت که تجدید نظر و بررسی "جامع و همه جانبه" او از احتیاجات آینده دفاعی یک روند "دانشگاهی" بود که کاملاً نظامیان حرفه‌ای را دخالت می‌داد. معذک جدائی بین عناصر نظامی و کشوری در پنتاگون رازی آشکار بود. این آتش اختلاف - بخاطر عدم موافقت درباره اینکه چگونه به بهترین نحو ایالات متحده در هائیتی و در سومالی - جانیکه در اکتبر ۱۹۹۳، هجده نفر از افراد آمریکائی کشته شدند - انجام وظیفه کند، مشتعلتر می‌شد. کوتاه مدتی بعد از آن، نیروی زمینی دست به مبارزه شدیدی علیه کاستن بیشتر از بودجه ارتش زد، با این استدلال که طرحهای دولت کلینتون نیروی زمینی را "بطوری اساسی تضعیف" خواهد کرد و نهایتاً تهدیدی علیه امنیت کشور خواهد بود. "حاصل این کاستن‌ها ممکن است ارتشی در آینده باشد فاقد برتری تکنولوژیک که برای غلبه بر همه جنگهای بالقوه ناشی از نظم جهانی تغییر یافته لازمست." (نقل شده در لانکاستر ۱۹۹۳). آسپن که بین دو فشار، درخواستهای ارتش برای منابع بیشتر و فشار اداره مدیریت و بودجه برای ساختن با بودجه کمتر گیر کرده بود. استعفاي خودش را اعلام کرد. شگفت اینکه، کلینتون نیز در سخنرانی وضع اتحادیه در ۱۹۹۴ اعلام نمود که "ما نباید بودجه دفاعی را بیشتر کاهش دهیم."

تاریخی طولانی از تلاش‌های ناکام جهت کنترل رشد بوروکراتیک و اصلاح بوروکراسی فدرال حتی با وجود چالش‌های مصمم ریاست جمهوری وجود دارد. این مسلماً تا حدی بخاطر عدم تمایل کنگره طی بیشتر ایام نیم قرن گذشته در کنار آمدن با برنامه‌های فدرال است و سازمان‌هایی که آنها را اداره می‌نمایند. حزب جمهوریخواه وعده داد که آن وضع را برگرداند هنگامیکه در ۱۹۹۴ کنترل اکثریت کنگره را بدست آورد. زمان خواهد گفت که آیا آن وعده به ثمر می‌رسد یا خیر.

### سیاست‌گذاری غیر جامع و نابسامانی سیاست خارجی

چون هر بخش و سازمان امور خارجی تعریف خودش را از اهداف مناسب دارد، حکومت ایالات متحده گاهی سیاست‌های خارجی ناسازگاری را دنبال می‌نماید. یک رویداد از روزهای آخر شاه در ایرانی که زمینه را برای تصرف سفارت آمریکا و کارکنان دیپلماتیک آمریکائی فراهم ساخت این نکته را مشخص می‌سازد.

واکنش ایالات متحده نسبت به این حادثه در حال وقوع بخاطر مشاجره بین کارکنان شورای امنیت ملی در واشنگتن و نمایندگان وزارت امور خارجه، هم در تهران و هم در واشنگتن مبهم بود. راجع به اینکه چگونه کاخ سفید متفاوت به حقایق می‌نگریست در مقایسه با آنهايي که در صحنه بودند، اختلاف نظرات، و مشاجره و منازعه‌ای که در پی آمد، منجر به نتیجه‌ای تراژیک گردید. ویلیام سولیوان، سفیر ایالات متحده در ایران، نتیجه گرفت که تفاوت نظرات شورای امنیت ملی و بوروکراسی وزارت امور خارجه در واشنگتن تسری یافت به دستوراتی که به سفارت فرستاده می‌شد یا، اغلب اوقات، به عدم اعلام هرگونه دستورالعملی ... در نوامبر ۱۹۷۸ که [مشاور امنیت ملی] برژینسکی شروع به اتخاذ سیاست خودش و تاسیس سفارت خودش در ایران کرد. سولیوان می‌نویسد بعد از آن طولی نکشید که "معلوم گردید نظرات من دیگر در کاخ سفید مورد قبول نبودند" "سولیوان ۱۹۸۰".

سولیوان (۱۹۸۰) ادعا می‌کند کاخ سفید توصیه‌های او را نادیده گرفت که، در پی سقوط شاه از قدرت، ایالات متحده نباید سرنوشت خود را به حکومت بختیار گره بزند، زیرا به نظر وی "آن حکومتی واهی بود که شاه به وجود آورد تا خروج محترمانه‌اش ممکن گردد، اینکه بختیار خودش خیال پرور است و با ورود خمینی و طرفدارانش به تهران دور ریخته خواهد شد" همانطور که تاریخ ثابت کرد، پیش‌بینی‌های وخیم سفیر درست از کار درآمد، با وجود این سیاست برژینسکی غلبه یافت. ایران دچار انقلاب شد، و کارکنان آمریکایی قربانیانش گردیدند. مورد دیگر از اثرات نامساعد کشمکش بوروکراتیک در واکنش به وضعیت لائوس در ۱۹۶۰

اتفاق افتاد. موقعی که وزارت امور خارجه و سیا کمک به ارتشهای مخالف می‌کردند. یک مقام سابق خاطرات ناراحت‌کننده‌ای را از ناهماهنگی سیاسی به یاد می‌آورد که رقابت بوروکراتیک به وجود آورد:

سازمان (سیا) از شورشیان اندونزی علیه سوکارنو حمایت کرد در حالیکه وزارت امور خارجه در صدد کار کردن با سوکارنو بود. چریکهای چینی ضد کمونیست در برمه را علیرغم حکومت برمه و اعتراضات مکرر وزارت امور خارجه در واشنگتن و سفیرمان در برمه که ما چنین کاری نمی‌کنیم، کمک و تشویق کرد...

[اسیا] در جاهای دیگر دخالت بیجا کرد، در میان بهت و حیرت وزارت امور خارجه و حکومت‌های دوست در نیمه سالهای دهه ۱۹۵۰، عوامل سیا بطور ناپخته‌ای به کاستاریکا باثبات‌ترین و دموکرات‌ترین کشور در آمریکای لاتین هجوم بردند. در حالیکه سازمان در تلاش بر کنار ساختن خوزه فیگورس، سوسیالیست میانه روی که در یک انتخابات سالم و صحیح در سال ۱۹۵۳ رئیس جمهور کاستاریکا شده بود، وزارت امور خارجه داشت با وی کار می‌کرد و سفیر ما اصرار داشت که رییس جمهور آیزنهاور از وی دعوت به ایالات متحده نماید تا سبب تقویت اعتبار وی شود. بنابراین چنین بود وضع در بقیه اکناف جهان. (سیپسون ۱۹۶۷، ۱۰۳)

به نظر می‌رسد کشمکشهای مربوط به حوزه نفوذ و دنبال کردن هدفهای متغایر، پایان‌ناپذیر باشد، اختلاف در اوائل دولت بوش درباره اینکه با گورباچف، برای او و درباره او چه باید کرد نشاندهنده حضور مجدد این کشمکشهاست، در حالیکه رئیس جمهور بوش و وزیر امور خارجه بیکر وقتشان صرف این کردند که شورویها را متقاعد سازند (و عموم آمریکاییها را) که آنها حقیقتاً آرزومند آنند که اصلاحات داخلی گورباچف و تجدید جهت سیاست خارجی‌اش توفیق یابد، وزیر دفاع چنی و معاون رئیس جمهور کوئل<sup>۱</sup> علناً درباره مقاصد صلح‌آمیز و دورنمای توفیق گورباچف ابراز تردید می‌کردند، و یک تیم سری در کاخ سفید تشکیل یافت تا اعتبار گورباچف را مخدوش نماید. زیرا هدف اعلام شده‌ی "خاتمه دادن جنگ سرد" توسط همه گروه‌های دولت مورد تایید نبود. اقدامات جهت خاتمه دادن آن مخاصمه ظاهراً دشوار، تیره، و متغایر به نظر می‌رسید (نگاه کنید به بشلوس و تالبوت<sup>۲</sup>).

### تکثرگرایی بوروکراتیک و مصالحه جویی سیاست خارجی

فشارهای بوروکراتیک از توانایی رئیس جمهور به اعمال کنترل و هدایت می‌کاهد. به جای گزیدن سیاست‌ها از میان توصیه‌های متعدد و اعاده آن به بوروکراسی جهت اجرا، رؤسای جمهور غالباً از میان راه‌های مورد توافق بوروکراتیک چیزی را بر می‌گزینند و سپس

<sup>۱</sup> Quayle

<sup>۲</sup> Beschloss, Talbott

خواستار بسیج اقدامشان در خصوص تصمیمات حاصله می‌گردند.

این تصویر با تصور عموم از اهداف مصممانه سیاسی رؤسای جمهور با توجه به روند عقلانی مطابقت ندارد. به هر حال، اغلب اگر نه همه تصمیمات ریاست جمهوری تحت تأثیر افکاری است که بوروکراتها ارائه می‌دارند. از اینرو، تصمیم سیاسی را بطور بیشتر واقع‌بینانه‌ای می‌توان حاصل چانه زنی از طریق یک روند جلب توافق سیاسی تصویر کرد که پیشنهادات متضاد را سازش می‌دهد. با رؤسای جمهوری که ضرورتاً بعنوان "دلال قدرت"<sup>۱</sup> عمل می‌کنند تا خواسته‌های متغایر سازمانهای قیب با یکدیگر را فیصله دهند، سیاست از این مصالحه حاصل می‌گردد نه از اولویتهای رئیس جمهور.

چنانچه بدینصورت نگریده شود، رئیس قوه مجریه داور مناقشات بین‌سازمانی است، و سیاست‌گذاری متضمن فیصله دادن منازعات بین طرفهای صاحب قدرت است. تصمیمات ریاست جمهوری باید خواسته‌های متفاوت را بهم نزدیک کند بنحویکه هارمونی متوازی را در داخل حکومت بوجود آورد. در بسیاری موارد نقش رئیس جمهور بیچاره در درجه نخست تدبیر و اداره بوروکراسی خودش برای اعمال حکومت می‌باشد. "رئیس جمهور با نظرات بسیار زیادی احاطه می‌گردد که غالباً با یکدیگر در تضادند" جیمز بیکر در ۱۹۸۷ بعنوان رئیس ستاد کارکنان ریگان خاطرنشان ساخت، "و وی وقت زیادی را صرف حل اختلافات میان مشاورانش می‌کند که آنجا هستند زیرا وجودشان مشروعیت قانونی یافته است." اینکه چگونه رؤسای دفاتر، دستیاران وزیران و رؤسای سازمانها را وادار ساخت که آنچه را لازم است انجام دهند و از عصیان جلوگیری نمایند توجه رئیس جمهور را بخود معطوف می‌دارد. "بهر صورت یک رئیس جمهور باید بنحوی بکوشد تا حکومتی بسازد از آنچه که در بهترین صورت یک ائتلاف است" (لوی ۱۹۶۷).

وقتی که از این منظر به نقشی که هر رئیس جمهوری باید ایفا نماید نگریده شود، دلایل برای مصالحه، توسعه جزئی، و احتیاط در سیاست‌گذاری معلوم می‌گردد. رئیس جمهور روزانه در محاصره مشاوران، منجمله اعضای کابینه اش قرار دارد که وظیفه‌شان را این می‌دانند که حداکثر درخواست را به نیابت از سازمانهایشان معمول دارند. رئیس جمهور با استماع گفته‌های متقاضی ای که خواستار حد نهایت از یک سوی مناقشه سیاسی است و سپس شنیدن حد نهایت از جانب دیگری، وی باید شرایط سازش را خودش تعیین کند.

ولی نگاه کنیم به زمینه‌ای که رئیس جمهور باید دست به گزینش بزند، جهت "اقدام در جهانی مرکب از سازمانهای متضادی که می‌گویند هر پیشنهاد رئیس‌جمهور مورد توجه و علاقه

آنها است، و بنابراین باید با آنها موضوع حل گردد<sup>۱</sup> (کلیولند<sup>۱</sup> ۱۹۵۹). مدافعان نظرگاههای رقیب باید امکان تلاش منظم را داشته، و همه رقبای مبارز باید بکوشند که رفیق باقی بمانند. وضعیت سیاسی شده تمامی شرکت کنندگان ایجاب می کند که ادعای حداکثر را به عنوان مزیت چانه زنی بنمایند، ولی همه انتظار یک فیصله مصالحه آمیز را دارند، تا حدی بخاطر اینکه رئیس جمهور، ممکن است بهر کسی چیزی بدهد بنحوی که همکاری آینده شان را تضمین کند. لذا رئیس جمهور ناچار است که اکثر طرفداران هر نظری را تا حدودی راضی نگاهدارد تا اینکه معدودی را کاملاً خرسند کند. وی بمنظور مفتوح نگاه داشتن گزینه های آتی باید بیطرف بنظر رسد و بجای اجازه دادن به اینکه طرف مخالف سر سخت گردد یا متمرّد شود باید طفره رفته و با قبول افزایش های جزئی و تعدیلات، حرکت تدریجی، آهسته و گام به گام بسوی اهداف بنیادی راه با توفیقی اندک و پرهیز از زیان بسیار هدایت کند.

اجازه دادن به اینکه خصمها حفظ آبرو کنند نیز بخش مهمی از این بازی است. زیرا سیاست گذاری حاصل تقلا و مبارزه دائمی با بده و بستان زیاد است، "پراکندگی و انتشار آن همه مراکز قدرت، ایجاد نوعی توافق لازم برای اقدام مثبت را وظیفه دشواری می سازد" (هیلزمن ۱۹۹۰).

بنابراین شگفت است، که مقاومت سیاست خارجی آمریکا در جهت انطباق با تغییر نه از تمرکز قدرت بلکه از پراکندگی آن نشأت می گیرد. شلوغی مراکز سیاست گذاری و تعدد آنها، توانائی رؤسای جمهور را برای اتخاذ اقدامات مال اندیشانه کاهش می دهد. زیرا جهت های سیاسی از طریق داد و ستد های مقرر درون سازمانی و بین سازمانی تعیین می شوند که منعکس کننده توزیع قدرت مستقر می باشند، اختلالات سیاسی محتمل است مگر اینکه توزیع نفوذ، تغییر یابد. شاید به سبب چنین شرایطی بود که دین آچسن اظهار نظری بیادماندنی کرد که اساسی ترین خصوصیت وزیر امور خارجه "قاطعیت" می باشد.

### سایر اثرات تصمیم گیری بوروکراتیک

مبحث قبلی برخی از خصوصیات اساسی و عواقب رفتار سیاست گذاری بوروکراتیک را مشخص کرد ولی هنوز سایر خصوصیات باید مورد شناسایی قرار گیرند.

از جمله آنها تصمیم گیری موردی<sup>۲</sup> است. رهبران که ذهنشان مشغول بحرانهای فوری روزمره است بندرت فکر دراز مدت دارند. اغلب، آنها فقط با اموری که به حد بحران رسیده اند سروکار دارند. منتقدان دولت بوش با اشاره به گرایش دولتش به تصمیم گیری موردی، سیاست

<sup>۱</sup> Cleveland

<sup>۲</sup> Ad hoc Decision Making

آمریکا را مورد انتقاد گرفتند که ظاهراً فقط واکنش انفعالی نسبت به مسائل حادث یا تصمیمات دیگران نشان می‌دهد، حتی در زمانی که دوراندیشی ضروری‌ترین خصوصیت بنظر می‌رسد. بهر حال، بوش تنها نبود، همانطور که یک مقام وزارت امور خارجه، تصمیم‌گیری دولت کارتر را توصیف کرد: "حکومت موردی<sup>۱</sup> بحدی باور نکردنی و به مثابه نظم جاری رسیده است، با سیاست که از بحرانی به بحران دیگر در تلاطم است بدون داشتن هدایت قطعی مگر تصمیمات لحظه‌ای" (کارتر ۱۹۸۱).

این تصویر ناشفاف نشان‌دهنده سیاست‌گذاری آنی ناشفاف است تا اینکه سیاستی برنامه‌ریزی شده باشد. بجای اینکه گزینش در پرتو اهداف ملی دقیقاً بررسی شده بعمل آید، واکنشهای مبتنی بر آزمایش و خطا نسبت به مشکلات سیاسی ظاهراً دارای ویژگی و جذابیت بیشتری می‌باشند.

یک نتیجه مرتبط با رفتار بوروکراتیک/اجتناب از تصمیم است. اغلب ما، رؤسای جمهور را انسانهای قاطعی تصور می‌کنیم - تصویری که رؤسای جمهور تمایل به تبلیغ آن دارند. هری ترومن ۱۹۶۶ آن را بدین ترتیب بازگو کرد: "بزرگترین بخش شغل رئیس جمهور اتخاذ تصمیم است - تصمیمات بزرگ و تصمیمات کوچک... رئیس جمهور - هر که می‌خواهد باشد - باید تصمیم بگیرد، او نمی‌تواند مسئولیت را به کس دیگری واگذاری کند. هیچ کس دیگری نمی‌تواند بجای او تصمیم بگیرد. آن شغل وی است."

متأسفانه معدودی از رؤسای جمهور متعهد به توصیه ترومن هستند. بسیاری، در ارجاع مسئولیت کاملاً ماهر هستند، تربیتی می‌دهند که تصمیم نگیرند. "رؤسای جمهور، در چشم بوروکراتها، بخاطر به تعویق انداختن تصمیمات یا تغییر نظراتشان بد نام هستند. آنها به اندازه کافی مسأله دارند که اتخاذ تصمیم نمایند بدون اینکه در پی تصمیمات اضافی باشند. در بسیاری موارد تمامی گزینه‌ها بد بنظر می‌رسد و آنها ترجیح می‌دهند که منتظر بمانند" (گلب و هالپرین<sup>۲</sup> ۱۹۷۳).

انگیزه‌های روانی برای پرهیز از مشکلات یا به تعویق انداختن مقابله با آنها بسیار زیاد است. عدم اتخاذ اقدام مستقیم یا رها ساختن به اینکه جبر شتاب زمان نتایج سیاسی را تعیین نماید موجب اجتناب از انتقاد و اعتراضات می‌گردد. بخصوص در قلمرو سیاست خارجی<sup>۳</sup>، و سوسه‌انگیز است که از مسئولیت تصمیم‌گیری ایمن شد با انکار اینکه اصلاً مشکلی وجود دارد.

<sup>۱</sup> Adhocracy

<sup>۲</sup> Gelb, Halperin



سومین اثر بالقوه تصمیم‌گیری بوروکراتیک به اصطلاح پدیده انتقال مخاطره<sup>۱</sup> می‌باشد. مردمی که به صورت گروهی تصمیم می‌گیرند متمایل نیستند که زیاده از حد محتاط یا بدتر از آن، ترسو بنظر برسند. از این‌روی اقدام آنها در جمع متفاوت از عملشان در تنهایی است. بنا به دلایل روانی آنها تحت فشار گروه همکاران به تصمیمات انتقال مخاطره می‌رسند. بنابراین گفته شده است که گروه‌ها، معمولاً تحت سلطه بی‌احتیاط‌ترین (و روانی‌ترین) عضو قرار می‌گیرند. مردم خودشان را برای چیزی فدا می‌کنند و به نیابت از سوی دیگران دست به مخاطره می‌زنند در حالیکه خودشان به تنهایی معمولاً چنان نخواهند کرد. وقتی که مسئولیت‌های تصمیم تقسیم گردد، امکان قبول گزینه‌های پر مخاطره بیشتر محتمل است زیرا هیچ عضو گروهی که تصمیم پر مخاطره گرفته است را نمی‌توان مشخصاً مسئول آن پیشنهاد سیاسی دانست در صورتیکه شکست را بدنبال آورد. بوروکراسی معمولاً احتیاط و خودداری را تشویق می‌کند، آنطور که ما یادآوری کردیم. بهر حال، وقتی سیاست‌گذاری در دست چند نفر متمرکز گردد، مانند وقتی کشور با تهدید خارجی روبرو می‌شود، بر گرایش احتیاط آمیز ممکن است غلبه کرد، و حتی گرایش برعکس را دنبال کرد. فردریش نیچه استدلال کرد که "دیوانگی در افراد استثناست ولی در گروه قاعده است."

با وجود این یکی دیگر از نتایج تصمیم‌گیری در سازمانهای بزرگ و پیچیده افزایش احتمال اقدامات سیاسی ناپس‌امان<sup>۲</sup> است. برخی افراد در مواردی فرصت می‌یابند که اقدامات یکجانبه‌ای بعمل آورند. اگر بپذیریم که سیاست‌گذاری واقعاً در مرحله اجرایی تعیین می‌گردد و نه در مرحله اعلامی (هنگامیکه رئیس جمهور یا همکارانش سیاست را اعلام می‌دارند)، در اینصورت آنچه بوروکراتها واقعاً انجام می‌دهند سیاست واقعی را تعیین می‌کند. به یک معنا، پس، هر بوروکراتی این فرصت را دارد که یک سیاست‌گذار باشد.<sup>۳</sup> در تارهای چسبده و پیچیده کاغذ بازی، اصل مسئولیت پرپر می‌زند و می‌میرد. مسئولیت پخش می‌گردد، آخر الامر ناپدید می‌گردد. هر کسی مسئول است، بنابراین هیچ کسی مسئول نیست. این "سیستم" است (کیل پاتریک<sup>۳</sup> ۱۹۸۵).

نمونه بارز در ایام جنگ ویتنام اتفاق افتاد. بعد از آنکه رئیس جمهور نیکسون نهایتاً توقف بمباران ویتنام شمالی را در ۱۹۷۲ به امید اخذ امتیازات سودمند از ویتنام شمالی اعلام

<sup>۱</sup> Risky – Shift Phenomenon

<sup>۲</sup> Unmanaged Policy Phenomenon

<sup>۳</sup> Kilpatrick

داشت، ژنرال جان دی. لاول<sup>۱</sup> از نیروی هوایی اختیار را در دست خود گرفت که به صدها خلبان دستور حمله به سرزمین ویتنام شمالی را بدهد. طی بیش از سه ماه وی مستمراً دستور بمباران را در نقض آشکار با سیاست رسمی رئیس جمهور داد. برای ویتنامیهای شمالی جای تعجب نبود، سیاست اعلام شده رئیس جمهور هیچ اهمیتی نداشت چه سیاست آمریکا تغییر نکرده بود.

اقدامات پنهانی سرگرد اولیور نورث در ماجرای ایران - کنتر با این قالب سازگار است. نورث با شوقی وافر و بدون جون و چرا در پی مقابله جویی جنگ سرد با هر وسیله لازم بود، وی "این ایده جالب را پذیرفت" برای استفاده از منابع فروش مخفیانه سلاح به آنچه وزیر امور خارجه جورج شولتز آن را رژیم تروریستی<sup>۲</sup> نامیده بود (حکومت ضد آمریکائی ایران) جهت حمایت از کنترها، مخالفان حکومت چپ‌گرای ساندینسیت در نیکاراگوا. با اقدام "تحت پوشش" نورث طرحی غیر قانونی را تهیه کرد برای انتقال پنهانی پولهای ناشی از فروش اسلحه بنحوی که حمایت نظامی پنهانی برای کنترها را فراهم آورد. عملیات وی یک "حکومت مخفی" را بوجود آورد یا "حکومتی در داخل حکومت" که مبادرت "به جنگی سری" بنماید، این "گروه نظامی" لازم دید تا حکومت واقعی ایالات متحده را جهت گرفتن آنچه می‌خواست مورد استفاده قرار دهد زیرا نمی‌توانست تأیید عمومی یا اجازه کنگره را برای اقدامش تحصیل نماید (دراپر<sup>۳</sup> ۱۹۹۰). در پایان، طرح با دقت تدارک دیده شده اثر معکوس گذاشت و در عین حال اصول اساسی دموکراتیک را بخطر انداخت. کلارک کلیفورد مشاور سابق لیندون جانسون چنین نوشت که "دغدغه اصلی این است که ما متوسل به تاکتیک‌های دشمنانمان بمنظور مقاومت در برابر آنها نشویم". "نورث محکوم به ایراد دروغ به کنگره گردید (اگر چه وی ادعا کرد که تأیید ضمنی رئیس جمهور ریگان را دریافت کرده بود) و مجازات سبکی توسط قاضی جزیل داده شده که هنگام قرائت مجازات "نظر هیات منصفه را تکرار کرد که نورث نه یک رهبر بلکه یک "زیردست سطح پایین بود که ظاهراً تماماً مسئول آنچه انجام داد نبوده است" (فیتز جرال<sup>۴</sup> ۱۹۸۹). محکومیتش بعداً توسط یک دادگاه استیناف ایالات متحده مرتفع گردید.

برخی ادعا می‌کنند که باعث وحشیانه‌ترین و ضد انسانی‌ترین جنبه‌های رفتار آمریکا در خارج از کشور، مردان و زنان شریر نبوده‌اند، بلکه نهادهائی هستند که در آن رفتار شریرانه پرورش می‌یابد. به عبارت دیگر، تصمیم‌گیری بوروکراتیک، نه نقش آنها تیکه در آن تشکیلات

<sup>۱</sup> John. D. Lavelle

<sup>۲</sup> هر حکومتی که ضد آمریکایی باشد بزعم آقای شولتز تروریستی است.

<sup>۳</sup> Draper

کار می‌کنند، مسئول تصمیمات ضد اخلاقی و غیر انسانی سیاست خارجی می‌باشند. این ناظران خاطر نشان می‌سازند که تخصصی شدن امور سبب کم‌توجهی به نقش انساندوستانه در روند سیاست‌گذاری می‌گردد. ارتشی از تکنوکراتها - افرادی که تنها می‌دانند چگونه برخی از وظائف را انجام دهند بدون احساس مسئولیت برای چیزی که خارج از محدوده تنگ شغلشان باشد - تصمیمات را اجرا می‌نمایند. آنها غالباً وفاداری تردیدناپذیری نسبت به سازمانشان دارند بدون هیچ‌گونه تردیدی نسبت به انگیزه‌های آن. سیاست‌گذاری بوروکراتیک محتوای کلی سیاست را پنهان می‌دارد، و بوروکراتهایی که درصدد ارزیابی اخلاقیات مأموریت محوله‌شان برمی‌آیند در می‌یابند که قضاوت و وفاداریشان مورد سؤال قرار می‌گیرد. حتی مدیران، رؤسای سازمانها، از حاصل سیاست منزوی می‌شوند، محصول واقعی یک مدیر، مدیریت است.

از آنجا که حکومت امور خارجی مسئولیت تصمیم را پراکنده می‌سازد، تقدیر - یا سرزنش - کردن برای آنچه ایالات متحده در خارج انجام می‌دهد وظیفه‌ای بیفایده است. بدون مسئولیت صریح برای اقدامات سیاسی، مدیران و آنهاستیکه زیر دستشان می‌باشند از نقششان در قبال اقدامات سیاست خارجی مصونیت می‌یابند که در، سطح مشخصی، ممکن بود آنها از لحاظ اخلاقی فاسد و از لحاظ اجتماعی مضر شناخته شوند. منتقدان یادآور می‌شوند، که نا معلومی‌روند سیاست‌گذاری، ویتنام را بوجود آورد: مطالعه "گزارشهای پنتاگون" (۱۹۷۱) این تصور را در ذهن بوجود می‌آورد که هیچ کسی را نباید برای طریق ادامه بیرحمانه جنگ ملامت کرد (نگاه کنید همچنین به مک نامارا ۱۹۹۵). آن سیستم بدون چهره بوروکراتیک بود، و نه مردم، که آن محصول را تولید کردند.

عواقب ناگوار ساختار حکومتی بزرگ ولی بدون چهره در زمان جنگ، خودش را بشکل "کشتار بوروکراتیک" متجلی ساخت اصطلاحی که در ایام جنگ ویتنام جعل گردید اما محدود به آن نیست.

بطور کلی آنهاستیکه نقشه طرح می‌کنند نمی‌کشند و آنهاستیکه می‌کشند نقشه نمی‌کشند... بوروکراتیک کردن کشتار از خصایص عادی جنگ مدرن است، عدم عاطفه، و کارآنی در وسعت دامنه مرگ... در هر سطحی از حکومت، دفاع کلاسیک بوروکرات قاتل روشن است: "من صرفاً شغلم را انجام می‌دادم" ذات حکومت بوروکراتیک. برودت عاطفی، نظم، نیروی تحرک سنگدلانه، و سر سپردگی به اصل تجریدی است. هر مهره‌ای در ماشین بوروکراتیک آنچه را انجام می‌دهد که قرار است انجام دهد. تشکیلات نظامی.. به تمیزی می‌کشد، و معمولاً از فاصله دور. تکنولوژی بسیار پیشرفته آمریکا این امکان را فراهم می‌سازد که فاصله بین قاتل و قربانی را زیادتر کند و از اینرو این تخیل حساس و مهم روانی را حفظ کند که اهداف مورد توجه سلاح مرگبار آمریکا کمتر از انسان می‌باشند. (بارنت ۱۹۷۲، ۱۴-۱۳)

صحت این نظرات، در شرایط امروزی جنگ که از لحاظ تکنولوژیک بسیار پیشرفته می‌باشد حقیقی می‌نماید، آنطور که در جنگ خلیج فارس نمایان گردید، جائیکه حملات هوایی پیاپی علیه عراق موجب تلفات هزاران غیر نظامی شد در حالیکه هنوز قوای ایالات متحده و متحدان وارد در جنگ زمینی نشده بودند.

آنهائیکه مسئول جنگ عراق بودند ظاهراً بدون عواطف نبودند. تصمیم به خاتمه جنگ زمینی بعد از تنها هزار ساعت تا حدودی به این خاطر اتخاذ گردید که بنظر می‌رسید بمباران دارد تبدیل به کشتار جمعی می‌گردد.

ژنرال کولین ال. پاول رئیس ستاد مشترک ارتش، بخصوص نگران کشتار غیر ضروری بود زمانی که اهداف نظامی ایالات متحده بدست آمد وی هشدار داد: "تقریباً یک هزینه روانی هست که باید تحمل گردد اگر ما از سربازانمان بخواهیم عملیات نظامی را ادامه دهند موقعی که روشن است ما برنده شده ایم." پاول اعتقاد داشت که، کوبیدن مکرر یک خصم شکست خورده نه تنها نفرت آور بلکه همچنین "غیر آمریکائی" بود. یک جوانمردی در جنگ وجود دارد (آتکینسون ۱۹۹۳).

بهرحال، مضحک اینکه، منتقدان، شامل تعداد زیادی از آمریکائیان - اینک معتقدند که قصور در "تابود کردن" صدام حسین، ایالات متحده را از پیروزی سیاسی هنگامیکه بطور قاطعی جنگ نظامی را برد محروم ساخت (هیلزن ۱۹۹۲).

### نقشه‌ها و روند تصمیم‌گیری: محاسن و معایب...

تأثیر رفتار بوروکراتیک ناشی از نقش در سیاست‌گذاری خارجی شدیداً با مدل عقلانی نقش متضاد است. اگر چه متونی که احتمالاً مادر درس اجتماعی دوره دبیرستان می‌خوانیم تصمیمات سیاسی تاریخی را معقولانه نشان می‌دهد، خاطرات شرکت کنندگان پیشین در روند تصمیم‌گیری - شامل رؤسای جمهور - و مطالعه‌ای عینی از سوابق دیپلماتیک تصویری کاملاً متفاوت را بجای می‌گذارد. برای شاهدان عینی معاصر و دیگرانی که بعداً سوابق وقایع را بررسی کرده‌اند آن رویدادها اغلب متناسب یا عقلانی بنظر نمی‌رسند. در بسیاری اوقات تصمیم‌گیری، همانند صحنه‌های یک نمایش مزخرف می‌باشند. در نظر بعضی‌ها، روند سیاست‌گذاری خارجی آمریکا مؤثر در شکست‌های مکرر بوده است (اته رج ۱۹۸۵). در حالیکه دیگران، آن را موجبی می‌دانند، که ایالات متحده را "بدترین دشمن خودش" بنماید. (دستلر - گلب و لیک ۱۹۸۴).

تا چه حد تصویر شیربانه رویه‌های سیاست‌گذاری خارجی و فرضیات وابسته بدان که روند تصمیم‌گیری در داخل سازمانها بسیار بزرگ با بیمار گونگی همراه است درست می‌باشد؟

علائم بیماری متعدد است و نیازی به برشمردن آن نیست، مگر اینکه، شاید، یادآوری کرد که "بوروکرات" و "بوروکراسی" مفاهیمی هستند که بندرت احساس احترام را برمی‌انگیزند، برای بسیاری، آنها مایه خنده و تمسخر می‌باشند.

مذللک هنوز، ما باید محتاط باشیم که نه بیش از حد و نه نادرست تاثیر سازمانهای بسیار بزرگ را در سیاست‌گذاری خارجی آمریکا معرفی کنیم. "بوروکرات" ضرورتاً کلمه‌ای زشت نیست. (اگر بوروکرات کسی است که برای سازمانی کار می‌کند که با بودجه عمومی اداره می‌شود در سطح فدرال، ایالت، یا ناحیه، تعداد آنان در واقع بسیار زیاد است!) جنبه منفی دیوان باید با امتیازات روشن بوروکراسی مدرن متعادل شود. در حقیقت، بدون وجود بوروکراسی مدرن و نوع پشتیبانی سازمانی که حرفه‌ای‌های با سابقه به تنهایی می‌توانند تامین کنند، اعمال سیاست خارجی آمریکا ممکن نمی‌بود. با وجود کمبود در بسیاری زمینه‌ها، حکومت بوروکراتیک لازمه فعالیت یک دولت بزرگ است.

این اندازه بسیار عظیم حکومت نیست که به تنهایی موجب می‌شود مقامات ظاهراً بطور مداوم بیکدیگر پشت پا بزنند (اگر چه آن بخشی از مشکل است). نه اینکه برای سیستم سیاست‌گذاری گرایشی است که مرتکب به سهو و خطا گردد صرفاً بخاطر آدمهایی که در فکر منافع خود هستند (اگر چه این امر نیز به مشکل می‌افزاید). چالشهای دشوار که در جهان پیچیده امروز قرار دارد، حکومت بوروکراتیک را ضروری می‌سازد حتی اگر بوروکراسی نسبت به اوضاع و احوال در حال تغییر واکنش ناپذیر بنظر رسد. جورج دیل ستون‌نویس سندیکائی اظهار می‌دارد، "با حمله به حکومت بزرگ، این حقیقت نادیده انگاشته می‌شود که حکومت، هر چند بزرگ، اغلب بسیار ضعیف است." بنابراین، راه حل این نیست که حکومت بوروکراتیک را رها ساخت، بلکه آن را با کارائی اداره کرد و قدرتش را بجانب مقاصد مهمی سوق داد. بدان منظور، رهبری قدرتمند مورد نیاز است.

لذا، در تحلیل نهائی، استخراج بهترینی که بوروکراسی امور خارجی می‌تواند عرضه کند - و ممانعت از بدترینی که می‌تواند ایجاد کند - در دست رئیس جمهور و مشاوران اصلی او قرار دارد. ولی آیا آنها می‌توانند تاثیری داشته باشند؟ یا آیا جامعه شناس برجسته ماکس وبر درست می‌گفت وقتی که استدلال کرد، "در یک دولت مدرن فرمانروای حقیقی ضرورتاً و بطور اجتناب‌ناپذیری بوروکراسی است؟" جهت بررسی این سؤال، ما باید به تحقیق و بررسی پنجمین و آخرین منبع سیاست خارجی آمریکا: شخص رهبران بپردازیم.

## حواشی

یک) برای مثال واضح است که افرادی که در سرویسهای مسلح ترفیع یافته اند طرز تفکر مثبت تری نسبت به ارتش دارند تا آنها؛ بلکه ارتقاء نیافتند، و اینکه افسران ارشد بیشتر طرفدار ارتش هستند تا داوطلبان خدمت نظامی (استوفر و دیگران، ۱۹۴۹)، طول خدمت در مجلس نمایندگان ایالات متحده بر طرز تفکر اعضا نسبت به کمک خارجی اثر می‌گذارد (رایسل باخ ۱۹۶۴)، و اینکه الزامات نقش (یعنی، تجربه کمیت) طرز تفکر سنا توره‌های ایالات متحده را نسبت به کمک خارجی تعیین می‌کند (روزنو ۱۹۸۰). همچنین نگاه کنید به لهرمن (۱۹۶۵) و سینگر (۱۹۶۵).

دو) جورج بوش در نوامبر ۱۹۸۹ طی ضیافت کاخ سفید به افتخار رونالد ریگان اعتراف کرد که او در منطبق شدن با نقش جدیدش به عنوان رئیس جمهور بعد از هشت سال خدمت بعنوان معاون رئیس جمهوری ریگان دچار مشکل گردید: "موقعیکه گوینده گفت (آقای رئیس جمهور، خوب، من تکیه دادم به بجائی که طی هشت سال در آن راحت بودم. آن بنظر می‌رسید که مناسب‌ترین باشد."

سه) این ممکن است که کاملاً منطقی باشد. آنتوتی داوتز (۱۹۵۷) می‌گوید که رأی‌دهنده منطقی نمی‌تواند همه اطلاعات موجود درباره نامزدها را پیش از اینکه تصمیم بگیرد که به چه کسی رأی دهد گردآوری کند: زحمت آن برای بازده مورد نظر خیلی زیاد است. در عوض، رأی‌دهندگان تصمیماتشان بر بخشی از اطلاعات مبتنی می‌سازند مانند برجسب حزبی داوطلب. منطبق مشابهی نیز در خصوص مشکلات کسب اطلاعات قابل اعمال است در خصوص طیف گسترده‌ای از موقعیت‌های تصمیم‌گیری.

چهار) آچن<sup>۱</sup> (۱۹۸۹) استدلال می‌کند که تصمیم‌گیری عقلانی توسط یک بازیگر واحد و سیاست بوروکراتیک مدلهای رقیب نیستند. در عوض، وی استدلال می‌کند که یا توجه به تئوری گزینش ملی، سیاست بوروکراتیک "بطور عادی ایجاد" عقلانیت می‌کند، "تصمیمات دسته جمعی، بواسطه کارکرد ذاتی مفیدیت قابل عرصه هستند که حائز میانگین بیشتری از ترجیحات بازیگران دیمدخل باشند، یعنی اهمیت نسبی قدرت بازیگران که نفوذ بر بازیگر اصلی بگذارند." این استدلال مستلزم محدودیت‌هایی است بر پایه خصوصیات فنی، ولی بطور کلی نتیجه‌گیری این است که "یک دولت که به این روش تصمیماتی می‌گیرد معرف یک بازیگر واحد عقلانی است."

پنج) برای بحث بیشتر راجع به مدل بوروکراتیک سیاسی، نگاه کنید به آلیسون (۱۹۷۱)، آلیسون و هالپرین (۱۹۷۲)، هیلزمن (۱۹۹۰)، کیسینجر (۱۹۶۹) و تاوونزد (۱۹۸۲) برای انتقادات نگاه کنید به آرت (۱۹۷۳) بندور و هاموند<sup>۲</sup> (۱۹۹۲) کالدول (۱۹۷۷) و کرانسر<sup>۳</sup> (۱۹۷۲).

شش) برخی تئوریسین های سازمان یاد آور میشوند که واحدهای جدید در داخل سازمانهای اداری (مثلاً دفتر حقوق بشر وزارت امور خارجه در دولت کارتر) بیشتر در پی جلب ایدئولوژها و مخاطره‌جویان می‌باشند تا واحدهای قدیمی که کارمند محتاط، و ایمنی خواه را استخدام می‌کند که احتمالاً بیشتر در پی حفظ منافعتشان در وضع موجود هستند تا اینکه ترجیحات سیاسی‌شان را ابراز و در جهت اصلاح قشار وارد نمایند.

هفت) درسهای سالهای دهه ۱۹۳۰ سیاست‌گذاران را به تانچی هدایت کرد راجع به مناسب بودن سیاست تجاری مداخله جویانه یا غیر مداخله جویانه درباره کالاهای ساخته شده و محصولات کشاورزی (گلداستاین ۱۹۸۹

<sup>۱</sup> Achen

<sup>۲</sup> Bendor, Hammond

<sup>۳</sup> Krasner

۶. نتیجه، آنطور که ما در فصل ۷ اشاره کردیم، اینست که تجارت بین‌المللی در بخشهای صنعتی و کشاورزی توسعه کاملاً متفاوتی داشت.

هشت) اگر چه این ضرب المثل بطور نموداری توانایی بالقوه سازمانهای بوروکراتیک را در عدم رعایت دستورات رهبران سیاسی متجلی می‌سازد. درستی تاریخی اش مورد تردید قرار گرفته است. برای بررسی حوادث مربوط به این داستان، نگاه کنید به کالدول (۱۹۸۷).

نه) موشکهای ترکیه تا مدت‌های زیادی بطور برجسته‌ای در داستان موشکی کوبا حضور داشت. کندی گفته می‌شد که در خصوص موضوع تهاوت موشکهای ایالات متحده در ترکیه بجای موشکهای شوروی در کوبا سخت گیر بوده است، ولی صورتجلسه‌ای از جلسه حساس EXCOM که بیست و پنج سال بعد از حادثه از طبقه‌بندی خارج گردید آشکار می‌سازد که کندی خیلی مایل به مصالحه در خصوص عقب نشینی موشکهای آمریکا بود تا آنچه قبلاً فکر می‌شد. وی ظاهراً نگران بود که چگونه می‌توانست مبادرت به جنگی هسته‌ای را توجیه نماید بر سر موشکهای که مشاوران خودش آنها را قدیمی و کهنه محسوب می‌داشتند (باندی و بلایت ۱۹۸۸، ۱۹۸۷).

ده) نظردمینگ "فلسفه شیوه مدیریت بدون سلسله مراتب است، و قدرت بخشیدن به کارمند، و خرسندی مشتری... مشکل با این مدل" بنگاهی "حکومت، منتقدانش می‌گویند، اینست که حکومت مانند یک شرکت تجاری نبوده و نمی‌تواند مثل آن عمل نماید. تجارخانه‌ها به فکر منفعت می‌باشند، حکومت مقرر است که به فکر قوانین باشد که بر اساس منافع عمومی تدوین شود" (کارتی ۱۹۹۴). این کوشش که حکومت رفتاری شبیه بخش خصوصی داشته باشد حقیقتاً در دوران دولت بوش آغاز شد. ریچارد جی، دارمن<sup>۱</sup>، رئیس اداره بودجه و مدیریت بوش، حامی اصلی قانون ۱۹۹۰ کارمندان ارشد مالی بود، که بمنظور بهبود مدیریت مالی سازمانهای حکومت تدوین گردید. برای بررسی انتقادی از TQM آنطور که قابل اعمال نسبت به حکومت است، نگاه کنید به ویسل تیر<sup>۲</sup> (۱۹۹۳).

یازده) برای تحلیلی از اینکه چگونه سیاست ممکن است از جمود تصمیمات و تجارب گذشته و از عمق بوروکراسی نضج نماید، نگاه کنید به وارنر شلینگ (۱۹۷۳)، "تصمیم بمب هیدروژنی: چگونه تصمیم بگیریم بدون اینکه حقیقتاً انتخاب کنیم."

## توصیه برای مطالعات بیشتر

Allison, Graham T. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little, Brown, 1971.

Anderson, Paul A. "What Do Decision Makers Do When They Make a Foreign Policy Decision?" pp. 285-308 in Charles F. Hermann, Charles W. Kegley, Jr., and James N. Rosenau, (eds.), *New Directions in the Study of Foreign Policy*. Boston: Allen and Unwin, 1987.

Hilsman, Roger. *The Politics of Policy Making in Defense and Foreign Affairs: Conceptual Models and Bureaucratic Politics*, 2<sup>nd</sup> ed. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice – Hall, 1990.

Hybel, Alex Roberto. *Power over Rationality: The Bush Administration and the Gulf Crisis*. Albany: State University of New York Press, 1993.

<sup>1</sup> Richard G. Darman

<sup>2</sup> Wieseltier

Janis, Irving L. *Groupthink: Psychological Studies of Policy Decisions and Fiascoes*, 2<sup>nd</sup> ed. Boston: Houghton Mifflin, 1982.

Jones, Christopher M. "American Prewar Technology Sales to Iraq: A Bureaucratic Politics Explanation", pp. 279-96 in Eugene R. Wittkopf (ed.), *The Domestic Sources of American Foreign Policy: Insights and Evidence*. New York: St. Martin's, 1994.

Khong, Yuen Foong. *Analogies at War: Korea, Munich, Dien Bien Phu and the Vietnam Decisions of 1965*. Princeton: Princeton University Press, 1992.

Nathan, James A., ed. *The Cuban Missile Crisis Revisited*. New York: St. Martin's 1992.

Smith, Steve. "Policy Preferences and Bureaucratic Position: The Case of the American Hostage Rescue Mission", *International Affairs* 61 (Winter 1984 – 1985): 9-25.

Snyder, Richard C., H. W. Bruck, and Burton Sapin, eds. *Foreign Policy Decision – Making: An Approach to the Study of International Politics*. New York: Free Press, 1962.

't Hart, Paul. *Groupthink in Government: A Study of Small Groups and Policy Failure*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1990.

Walker, Stephen G. "Role Theory and the Origins of Foreign Policy", pp. 269-84 in Charles F. Hermann, Charles W. Kegley, Jr., and James N. Rosenau, eds., *New Directions in the Study of Foreign Policy*. Boston: Allen and Unwin, 1987.

Wilson, Heather. "Missed Opportunities: Washington Politics and Nuclear Proliferation", *The National Interest* 34 (Winter 1993 – 1994): 26-36.





## فصل ۱۴

### ویژگیهای رهبر و اعمال سیاست خارجی

اگر طی عمری در سیاست و حکومت چیزی آموخته باشیم، صحت این جمله معروف است که "تاریخ شرح زندگی است" - استوار می‌باشد.

اینکه تصمیمات توسط انسانها گرفته می‌شود که بر اساس شناخت آنان از جهان و

چگونگی درکشان معاون رئیس جمهور جورج بوش. ۱۹۸۷

یکی از بغرنج ترین چیزها برای خارجیان فهم این تصور است که سیاست خارجی

ما با هر رئیس جمهور جدیدی بنابر ترجیح شخص رئیس جمهور تغییر می‌یابد.

وزیر سابق امور خارجه هنری کیسینجر، ۱۹۷۹

در نظر آورید رئیس جمهوری را که به تنهایی در دفتر کارش نشسته، با بحرانی دست و پنجه نرم می‌کند که جان هزاران آمریکائی را که در خارج زندگی می‌کنند و دهها هزار نفر دیگر را تهدید می‌کند. فرض کنید که این رئیس جمهور خاص با داشتن اقتدار در اعمال قدرت نظامی عظیم علیه مهاجم، انگیزه آنی هم‌اوردی دارد، مستعد آنست که مبادرت به اقدام متهورانه‌ای نماید تا جلب توجه کنند. متمایل است جهت بهره برداری از فرصتها دست به مخاطره بزنند، جهان را به صورت جنگلی می‌بیند که شخص باید برای قدرت دائماً چنگ و دندان نشان دهد، نسبت به دیگران بی اعتماد است، دشمنانش را حقیر می‌شمارد، و زود از کوره در می‌رود. همچنین فرض کنید که نیروی محرک این رئیس جمهور ترس از شکست ناشی از کمبود اعتماد بنفس است، ترسی که وی در گذشته به خاطر اقدامات هیجان آور و موفقیت‌آمیز بر آن غلبه یافت که موجب اعاده اعتماد به نفسش گردید. چنین رئیس جمهوری چگونه نسبت به بحرانهائی که با آن روبرو می‌شود واکنش نشان خواهد داد؟ آیا او خودش را محدود به اصول گزینش عقلانی خواهد کرد، که در آن چیزی جز منافع ایالات متحده تصمیم‌گیری‌اش را تغییر نخواهد داد؟ یا آیا واکنش وی به طور قابل توجهی متأثر از ویژگیهای منحصر، سابقه، اعتقادات و صفات شخصی‌اش خواهد بود؟

اگر چنانچه شاید و باید سخن بگوئیم، دولت - ملت‌ها از اقدام یا فکر کردن ناتوان می‌باشند. آنها مظاهری غیر جاندار برای جوامع - یعنی مردم درون مرزها می‌باشند. در واقع دقیقتر این است که، تصمیمات سیاست خارجی توسط معدودی به نیابت از طرف دولتها، یعنی

رئیس جمهور و حلقه درونی مشاورانش گرفته می‌شود. توماس جفرسون معتقد بود، "مدیریت امور خارجی روی هم رفته کار اجرائی است." هاری ترومن نظری موافق داشت وقتی اعلام کرد "من سیاست خارجی آمریکا را تعیین می‌کنم." بنا به این دلایل، ویژگیهای شخصی کسانی که صاحب اختیار شده اند تا از طرف ملت تصمیم بگیرند بسیار مهم است.

در این فصل ما به بررسی فرضیه‌هایی می‌پردازیم که در آن افراد یکی از منابع مهم سیاست خارجی آمریکا می‌باشند. ما به خود رهبران می‌نگریم، مردمی که نقشهای تصمیم‌گیری را در بالاترین طبقات حکومت تصدی می‌نمایند بخصوص به رؤسای جمهور و مردمی باییم آیا چگونه خواسته‌ها، نگرانیها، اعتقادات، خاطرات، و تجربیاتشان بر سیاست خارجی آمریکا نفوذ می‌گذارند.

### افراد به عنوان منبع سیاست خارجی

به خاطر برتری و قدرت رئیس جمهور، وسوسه‌کننده است که به سیاست خارجی به مثابه امری نگرست که منحصرأ با ترجیحات ریاست جمهوری تعیین می‌شود و حکومت را هویت شخصی داد و سیاست را با نام بانیانش مترادف دانست. استعاره رالف والدو امرسون<sup>۱</sup> که، "تاریخ چیز خاصی جز بیوگرافی نیست" این دریافت عمومی را هیجان انگیز می‌سازد که شخص رهبران سازنده و محرک تاریخ می‌باشند. این مدل قهرمان در تاریخ تجلی اش را در سیاست‌گذاری خارجی درعادت وابسته کردن نام رؤسای جمهور به سیاستهای اعلامی می‌توان یافت (مثلاً، دکترین ترومن، دور کندی)، چنانکه گویی افراد مترادف با خود کشور می‌شوند، و به طور معمولی نسبت دادن توفیقات و شکست‌ها در امور خارجی به دولتی که در زمانش این حوادث روی داده‌اند. انتظار می‌رود که رهبران جدید تفاوتی بوجود آورند.

این اعتقاد که افرادی که زمام اداره امور را بدست دارند حائز تأثیر و اهمیت می‌باشند یکی از مفروضات عمده و مسلم سیستم انتخاباتی دمکراتیک می‌باشد. از اینرو هر دولت جدیدی در پی آنست که خودش را از سلفش متمایز سازد و تفاوتهای سیاسی را برجسته سازد، چون درصدد است که این پیام را برساند که این دولت نظم جدید (و بهتری) را مهندسی کرده است. تمایل رسانه‌های جمعی که اقدامات ریاست جمهوری را برچسب "جدید" بزنند، به آن کوششها کمک می‌کند. از این قرار رهبری و سیاست چیزی مترادف ترسیم می‌شوند، و تغییرات در سیاست و جهت سیاسی غالباً به عنوان نتایج پیشنهادات رهبری فرض می‌گردد.

ملاحظه و ویژگیهای اخلاقی افراد، توجه را به بنیادهای روانی رفتارشان معطوف می‌دارد.

<sup>۱</sup> Ralph Waldo Emerson

ادراکات، نیازهای شخصی، و سائق‌های باطنی همه عوامل تعیین‌کننده مهمی در شیوه عمل مردم هستند. بهمین ترتیب، خصائل ذاتی تصمیم‌گیرندگان بر چگونگی پاسخ آنان نسبت به وضعیت‌های گوناگون نفوذ می‌گذارد. شناختها و پاسخهای تصمیم‌گیرندگان نه بوسیله "حقایق عینی وضعیت... بلکه بوسیله" تصور "آنها از وضعیت تعیین می‌گردد" یعنی، "مطابق نحوه‌ای که جهان بر آنها ظاهر می‌شود... نه ضرورتاً بر طبق آنچه که هست، (بولدینگ ۱۹۵۹). این اصل بدرستی نشان می‌دهد که تصورات، رفتار سیاست خارجی را شکل می‌دهند.

ادراکات شخص، انعکاس ساده آنچه به صورت انفعالی مشاهده می‌شود نیست، بلکه تحت تأثیر خاطرات، ارزشها، نیازها و باورهای است که ناظر در مواجهه با وضعیت با خود می‌آورد (نگاه کنید به فالکوسکی<sup>۱</sup> ۱۹۷۹، یونسون ۱۹۸۲). ادراکات هر فردی به خاطر پیشداوریهای شخصی و سائق‌های ذاتی، و همچنین تجارب قبلی و انتظارات آتی، جانبدارانه می‌گردد. بنابراین آنچه در ذهن تصمیم‌گیرنده می‌گذرد مهم است.

هنگامی که ما توجه را از شیوه مورد بحث موضوعات به سوی خود بحث‌کنندگان تغییر دهیم، باید پرسیم که آیا تضاد بین تصمیم‌گیرندگان تفاوتی را در سیاست - هم در محتوی و هم در صورت موجب می‌شود؟ آیا تیپ شخص منتخب یا منتصب برای مشاغل سیاست‌گذاری تأثیری بر رفتار بین المللی کشور دارد؟ آیا کیفیات خاص شخصی کسانی که مشاغل سیاسی دارند، تعیین‌کننده مسیری است که یک ملت برای خودش در امور خارجی تعیین می‌کند؟ یا اگر دیگران همان مشاغل را داشته باشند طی همان دوره بنحو مشابهی اقدام خواهند نمود؟ آیا تغییر در رهبری برانگیزنده متغیر در سیاست خارجی است؟ اگر چنین است، به چه طریق، و تحت چه شرایطی؟ ما اینک به این سئوالات فریبده بر می‌گردیم.

### افراد و اعمال سیاست خارجی

هیچ دو نفری شبیه هم نیستند؛ هر شخص تا حدودی متفاوت از دیگری است. این تنوع در شخصیت‌های بزرگ بعد از جنگ جهانی دوم مشهود است. مقایسه کنید "بروند به جهنم" هاری ترومن را با زبان گرم و نرم آیک آیزنهاور، حالت فرهنگی جک کندی، "دیک کلک" بودن نیکسون، جیمی کارتر "فرمانده در وطن"، "داج" ریگان هالیوودی، جورج بوش "اطو کشیده"، و ویلی "زیرک" یعنی کلینتون. تفاوت‌های ظاهری در صفات شخصی نخبگان سیاسی ممکن است مشابهت‌های مهم را پوشیده دارد. بنابراین، سؤال مربوطه این نیست که تا

<sup>۱</sup> Falkowski, Jonsson

چه حد افرادی که سیاست خارجی آمریکا را تعیین می‌کنند متفاوت هستند، ولی، در عوض، چه تأثیری خصال افراد بر رفتار تصمیم‌گیری شان دارد.

اگر چه دشوار است که به این مسأله عمومیت بخشید، ولی به سهولت می‌توان نشان داد که خصوصیات شخصی سیاست‌گذاران بر رفتارشان تأثیر می‌گذارد، همانگونه که مطالعات عمیق در مورد برخی از تصمیم‌گیرندگان مؤید آنست<sup>(۱)</sup>. بسیاری بر آنند که تاریخ زندگی سیاست‌گذاران، معرف ترکیبی از حالات روانی و جهان بینی شان است. طرفداران این فرضیه بلا استثنا فرض می‌گیرند که صفات شخصی رهبران را تجارب اوائل کودکی، روابط با والدین و همبازیها، نحوه درکشان و مانند اینها می‌سازد. این عوامل زمینه‌ای تصور می‌شود که صفات شخصی و عقاید رهبران و نیز شیوه‌های بعدی تصمیم‌گیری و رفتار سیاست‌گذاری‌شان را معین می‌کند.

### شرح احوال روانی: خصوصیات شخصی و رفتار سیاست خارجی

عواقب روانی متأثر از ایام کودکی سخت و اغلب همراه با تنبیه رئیس جمهور وودرو ویلسون را در نظر بگیرید. ناتوانی ویلسون در خشنود ساختن پدر سختگیرش منجر به نیازی مفرط در مرحله بعدی زندگیش گردید که احترام دیگران را به خود جلب نماید، که این خود مبین رهیافت ویلسون برای تحقق برنامه‌های سیاست آرمانگرایانه‌اش می‌باشد. ویلسون به عنوان رئیس جمهور جهت نمایش کارهای بزرگ، کوشش فوق‌العاده‌ای به عمل آورد تا ترس از عدم مقبولیت را جبران سازد. قابل توجه ترین آنها مبارزه شدیدش برای ایجاد جامعه ملل بود، شوقی که نشاندهنده نیاز بیش از حد ویلسون به کسب مقبولیت خالصانه بود. (جورج و جورج ۱۹۶۴).

نخستین وزیر دفاع آمریکا، جیمز فارستال<sup>۱</sup>، موضوع زندگی نامه روانی مفصل دیگری است (روگو<sup>۲</sup> ۱۹۶۳). فارستال مطرود و نگران، دچار رنج روحی ناشی از ضایعات سوء ظن شدید بود. او نه فقط از خارجیان می‌ترسید بلکه به دوستان و همکاران خودش بی‌اعتماد بود. زندگی کاری‌اش به نحو فاجعه‌آمیزی در خودکشی پایان یافت.

رابطه ممکن بین حالات روانی یک رهبر و رفتار سیاسی‌اش یادآور تحقیقات در مورد شخصیت رئیس جمهور کندی و شیوه کار وی است در تصمیماتی که در ایام بحران موشکی

<sup>1</sup> James Forrestal

<sup>2</sup> Rogow

کوبا اتخاذ کرد. به موجب یک تفسیر (جنجالی) (مونگار<sup>۱</sup> ۱۹۷۴)، کندی در بیشتر ایام زندگی از روان‌پریشی به خاطر ترس شدید از شکست از یک سوء و نیاز مفرط به کمک از سوی دیگر در رنج بود. مورد اولی از ناتوانی‌اش جهت رقابت موفقانه با برادر بزرگترش (جوی جونور) ناشی می‌گردید، که به وی در یک رقابت خانوادگی مزیت ناعادلانه ای داده شده بود. پدرش جوی را به دوستان خود به عنوان رئیس جمهور ایالات متحده معرفی می‌کرد و مادرش او را به عنوان سرمشقی جهت سایر فرزندان بخصوص جک قرار می‌داد و او را آزاد گذاشته بود که آنان را منظم و با انضباط بار آورد. در چنان شرایطی برای جک غیر ممکن بود که سهم متناسبی از توجه، قبولی و علاقه والدینش را کسب نماید، و این امر اتکا و اعتماد بنفس کندی جوان را متزلزل کرد. یک رشته بیماریهای پی در پی ایام کودکی این امکان را میسر ساخت که وی از رقابت بی ثمر اجتناب ورزد و متوسل به "خیال پردازیهای ماهرانه جهت حفظ تصور خود بزرگ بینی اش گردد" از اینرو خودفریبی به عنوان مکانیسمی دفاعی جهت حفظ وی از ضعف مورد استفاده واقع شد.

بلوغ به کمک جک کندی جوان آمد تا خود تصویری اش را تقویت نماید. چون شخصیتش شکل می‌گرفت، کندی هنوز نیاز داشت به اینکه ارزش شخصی اش را ثابت کند. جستجویش برای ماجرا و حادثه، ناآرامی، روشنفکر مابی، و پذیرش وظائف دشوار منعکس کننده این عقده دیرین می‌باشد. به منظور حفظ خود تصویری مورد رجحانش، او از روی عادت و متواضعانه با جلب توجه انتقاد کنندگانش به جانب جزئیات بی اهمیت، آنان را خلع سلاح می‌کرد. این منعکس کننده تمسخری کنایه آمیز و درون گرایی بیرحمانه ای بود که انتقادات اولیه را از میان می‌برد و در همان زمان اعتماد مجدد و حمایت دیگران را سبب می‌شد. توماس مونگار اظهار می‌دارد، گفتار و کردار کندی به عنوان رئیس جمهور طی بحران موشکی کوبا، می‌تواند ریشه در اختلافات روانی لاینحل وی داشته باشد. آن بحران به صورت یک "بازی درآمد. فرصتی برای ترمیم احترام به خود، اقدامات کندی بیشتر به منظور درمان روانی اتخاذ می‌گردید تا دلایل استراتژیک (مانند جلوگیری از تغییر در موازنه قدرت هسته ای). این مخاطرات جزئی نبودند، هنگامیکه وی درباره احتمال جنگ هسته‌ای و نابودی تمدن ناشی از اقدامات مخاطره آمیز ایالات متحده مورد سؤال قرار گرفت، مونگار استدلال می‌کند که کندی به آرامی جواب داد احتمال انهدام بین یکی در سه تا و یا دو تا است) تصمیمات مهم کندی، توسط انگیزه‌های شخصی‌اش شکل می‌گرفت.

آیا وضعیت کندی منحصر است، یا آیا نیازهای عاطفی و شخصی بر واکنشهای

سیاست‌گذاران نسبت به وضعیت‌های سیاسی خارجی تأثیر می‌گذارند؟ مورد هنری کیسینجر را در نظر بگیرید، تصمیم‌گیرنده‌ای که بچگی فوق‌العاده‌اش تفاوت فاحشی با مسیر عادی کسب قدرت داشت. وی از آزار نازی‌ها در وطنش، آلمان گریخت، تحصیل دبیرستان را در حالیکه تمام روز کار می‌کرد، شبانه انجام داد. وارد ارتش شد، دانشکده را در هاروارد گذراند، و سپس پرفسور دانشگاه شد و به عنوان مشاور متنفذ سیاست خارجی ریاست جمهوری خدمت کرد، که نهایتاً انتصابش به عنوان نخستین وزیر یهودی امور خارجه بود.

کیسینجر یقیناً در مواجهه با مشکلات شخصی و ملی متکی بر افکاری بود که طی تجارب اولیه‌اش تکامل یافته بود (ایساک<sup>۱</sup> ۱۹۷۵). کیسینجر از لحاظ شخصی ناایمن، معذک خودبین بود و عدم اطمینان را ذات اصلی سیاست بین‌المللی می‌دانست.

او به عنوان یک سیاست‌گذار اعتقادات ثابتی داشت: نخست اینکه مردم در آنچه می‌توانند انجام دهند محدودیت دارند، و دیگر اینکه، به خاطر پیچیدگی زندگی، بسیاری از اشخاص ناقابل به نحو نا منتظری تاریخ را به حرکت در می‌آورند. به هر حال شگفت اینکه، اصل عدم یقین که مؤید دیدگاه جهانی بدبینانه وی بود، ممکن است همچنین مایه توفیقش بوده باشد، چون دستاوردهای کیسینجر را می‌توان تا حدی به توانائی‌اش در استفاده از ابهام، مصالحه در مذاکره، و پنهانکاری - و به همان حد، استراتژیهای زیرکانه روابط عمومی تا برداشت شخصی‌اش - در شیوه اعمال دیپلماسی نسبت داد<sup>۲</sup>.

پذیرش واقعگرایی سیاسی به عنوان تئوری سیاست بین‌المللی از سوی کیسینجر با گذشته غیرعادی‌اش مرتبط بود. *واقعگرایی سیاسی* بر وقوع منازعه بین دولتها و نه سازگاری، نیاز به تقویت قدرت متناسب با قدرت دشمنان، نارسائی مفاهیم اخلاقی به عنوان راهنمایی جهت امور خارجی، و بی اعتمادی نسبت به انگیزه‌های دیگران تأکید دارد. هر یک از اینها مصادیقی می‌یابند در "درسهای" که کیسینجر از تجارت شخصی طی دوره شکل‌گیری آگاهی سیاسی‌اش آموخت. بنابراین بنظر می‌رسد که تنفر کیسینجر از اخلاق‌گرایی و به همین نحو ترجیحش به عدم پرسش از اینکه "چه چیزی درست و چه چیزی نادرست است؟" ولی در عوض اینکه "چه کسی قوی است و چه کسی ضعیف؟" ریشه در جوانی ناایمن و نامطمئن او داشت.

با این شرح مختصر از ویلسون، فارستال، کندی، و کیسینجر شخصیت‌های متفاوتی که به مقام قدرت در تشکیلات سیاست خارجی آمریکا رسیده‌اند و تأثیر نیازها، سوابق، و تجارب پیشینشان بر نگرش بعدی و رفتار سیاست‌گذاریشان، می‌توانیم این پدیده‌ها را با نگرش

خاص تری به ارتباط بین شخصیت رئیس جمهور و کارکرد ریاست جمهوری، بیشتر کشف کنیم. در اینجا تحلیل جیمز دیوید باربر<sup>۱</sup> از خصایل شخصی رؤسای جمهور و شیوه‌های رهبریشان بخصوص روشن‌کننده است.

### منش ریاست جمهوری

طبق نظر باربر، رؤسای جمهور را می‌توان به بهترین نحو با ملاحظه "سلیقه"شان (شیوه‌های انجام نقشهای سیاسی بر طبق عادت)، "دیدگاه جهانی" (باورهای مرتبط سیاسی) و بخصوص "منش" - "شیوه ای که رئیس جمهور در قبال زندگی - نه برای یک لحظه می‌گیرد" شناخت (باربر ۱۹۹۲).

دو بُعد منش ریاست جمهوری مهم هستند: انرژی‌ای که رؤسای جمهور برای کار اختصاص می‌دهند (فعال یا بیحال) و خرسندی شخصی از وظائف ریاست جمهوری (منفی یا مثبت). بعد نخست، برداشت رؤسای جمهور را از شرح وظیفه شان نشان می‌دهد. رؤسای جمهوری که فعال متحرک و پویا هستند، با شوق و انرژی به چالش و رهبری برمی‌خیزند، مشتاقانه به مسئولیتهای شغل توجه می‌کنند، با رغبت وظیفه مدیریت و تنظیم سیاست را می‌پذیرند. در حالیکه برعکس رؤسای جمهور غیر فعال، ترجیح می‌دهند که در مسیری ثابت و آرام حرکت کنند، با حفظ ترتیبات موجود و پرهیز از دردسر که به طور ثابتی همراه با تغییرات در سیاست است.

بُعد دوم، سطح رضایت رؤسای جمهور از شغلشان را منعکس می‌سازد. این حالت متغیر است زیرا برخی رؤسای جمهور از شغلی که به آن دست یافته‌اند رضایت نداشته و ناخرسندی به بار مسئولیت ترس آور آن نگریسته‌اند. این تیپ منفی، باربر خاطر نشان می‌سازد، حکایت از تجاربی در طفولیت دارد که شخص را به پذیرش وظیفه مجبور می‌کند اما هراسان از بار سنگین مسئولیت است که همراه با حفظ قدرت می‌باشد.

منش دو بعدی هر رئیس جمهور این امکان را می‌دهد که وی را در یکی از چهار مقوله غیر فعال - منفی، غیر فعال - مثبت، فعال - منفی، و فعال - مثبت طبقه‌بندی کرد. باربر تمایز میان این چهار طبقه را چنین نشان می‌دهد: "رؤسای جمهور فعال - مثبت می‌خواهند بیشتر به نتایج دست یابند. فعال - منفی ها قصدشان تحصیل و حفظ قدرت است. غیر فعال - مثبت‌ها در پی آنند که دوستانشان بدارند. غیر فعال - منفی‌ها بر فضیلت اجتماعی‌شان تاکید دارند. رابطه فعالیت با لذت در یک رئیس جمهور، مجموعه‌ای از خصوصیات را برجسته می‌سازد

<sup>۱</sup> James David Barber



که تمایز بین انواع تعدیل شده تندخو، خوشخو و کناره جو را تعیین می‌کند.

باربر، بدون شگفتی می‌پذیرد که رؤسای جمهور با خصوصیات فعال - مثبت بهتر مستعد هدایت سیاست خارجی کشور و مواجهه با چالشها و بحرانها می‌باشند. فعال - مثبت‌ها خرسندند و از احترام به خود برخوردارند، پذیرای افکار نو و قادر به آموختن از اشتباهاتشان می‌باشند. انرژی‌شان دیگر صرف غلبه بر اضطرابهای مربوط به جوانی شان نمی‌شود بلکه در عوض به بیرون و به سوی توفیق هدایت می‌گردد. بنابراین به عنوان سیاست گذار، فعال - مثبتها ظرفیت زیادتری برای رشد و انعطاف دارند. نمودار ۱-۱۴ رؤسای جمهور فعال - مثبت و همچنین سایر انواع را که در تیپ شناسی باربر آمده مشخص می‌سازد.

| فعال    | مثبت  | منفی  |
|---------|---|---|
|         | فرانکلین روزولت<br>هری ترومن<br>جان کندی<br>جرالد فورد<br>جیمی کارتر<br>جورج بوش<br>بیل کلینتون | وود رو ویلسون<br>هربرت هوور<br>لیندون جانسون<br>ریچارد نیکسون |
| غیرفعال | ویلیام تافت<br>وارن هاردینگ<br>رونالد ریگان   | کالوین کولیدج<br>دوایت آیزنهاور                               |

نمودار ۱-۱۴: طبقه‌بندی باربر از رؤسای جمهور قرن بیستم براساس نوع خصوصیاتشان.

جستجوی باربر نشان می‌دهد که رفتار رهبران، با مهارتها و ارزشهای مشابه می‌تواند با توجه به خصوصیاتشان کاملاً متفاوت باشد. ذات فردی یک رهبر، و بخصوص درجه اعتماد به نفس و اعتماد به خودش شدیداً در عملکرد او تأثیر می‌گذارد. از اینروی ویژگی‌های شخصی و نیازهای عاطفی که طی دوران کودکی تکامل یافته بر تجربه و رفتار همه تصمیم‌گیرندگان مؤثر است. اینک با ملاحظه چند نمونه از کار باربر<sup>(۳)</sup> و سپس با تقلید از روش‌شناسی، و قیاس از او منش چهل و دومین رئیس جمهور کشور، بیل کلینتون را ارزیابی می‌نمائیم.

### وود رو ویلسون

وودرو ویلسون رئیس جمهوری فعال - منفی ناتوان از مصالحه با مخالفان در کنگره و

دیگرانی بود که علیه "جامعه ملل" موضع داشتند. ("پذیرید یا رد کنید" - شیوه‌ای بود که ویلسون مسئله را عرضه کرد. نهایتاً پافشاری بر شیوه عملی که محکوم به شکست بود، به هزینه چیزی تمام شد که آنقدر عمیقاً برایش عزیز بود.

### وارن جی. هاردینگ

یک فرد غیر فعال مثبت، هارد ینگ آرزو داشت که (دوست داشتنی ترین) رئیس جمهور آمریکا باشد، ولی تاریخ وی را به عنوان شاید "بدترین رئیس جمهور" بیاد می‌آورد امتیاز صفر برای تمام معیارهای "عظمت رئیس جمهور". وی در پایان نخستین دوره مبارزه اقتدارگرایی قرن بیستم به قدرت رسید و بحث ملی درباره جامعه را به سود "بازگشت به حالت معمولی" (بخوانید "انزوا جویی") پایان داد و سپس مبتکر کنفرانس واشنگتن درباره خلع سلاح دریائی و موافقتنامه‌های مربوطه به منظور تامین صلح در اقیانوس آرام گردید. ولی توفیق اولیه‌اش بر اساس توهّمات بود - توهّماتی که کمک به ایجاد سقوط ناگهانی ۱۹۳۰ کرد. (ولفowitz<sup>۱</sup> ۱۹۹۴).

### هری اس. ترومن

یک رئیس جمهور فعال - مثبت، هری اس. ترومن ابتکارات زیادی بعمل آورد در زمانی که چنین اقداماتی با در نظر گرفتن مقتضیات تصدی مقام، کیفیات شخصی، و شرایط کشور غیر ممکن بنظر می‌رسد. چرا؟! بسیاری از اقدامات متهورانه سیاست خارجی ترومن - دکترین ترومن، طرح مارشال، ناتو، و مداخله در کره - مسلماً از شخصیت قاطع ترومن ناشی گردید.

### دوایت دی. آیزنهاور

اگر چه باربر می‌پذیرد که مشکل است دوایت دی. آیزنهاور را دقیقاً در طبقه‌بندی جای داد، معذک وی نتیجه می‌گیرد که آیک فردی غیر فعال - منفی بود. آیزنهاور "احساس وظیفه‌ای نکرد که باید دنیا را نجات دهد یا به صورت قهرمان بزرگی در آید، ولی به راحتی می‌توان گفت که او برای نیل به آنچه در بهترین صورت می‌توانست انجام دهد، کوشید." این جنبه غیر فعال شخصیت او بود. باربر معتقد است که جنبه منفی در احساسش منعکس بود که خیال می‌کرد به وی کارهای سنگین غیر لازمی تحمیل شده بود. در واقع آیزنهاور ادعا کرد که

<sup>۱</sup> Wolfowitz

حمله قلبی‌اش در سپتامبر ۱۹۵۵ از آنجا شروع شد "که در زمین گلف مکرراً به خاطر تلفنهای غیر ضروری وزارت امور خارجه بازی‌اش قطع می‌گردید."

### جان اف. کندی

باربر معتقد است که همانند ترومن، منش فعال- مثبت جان کندی مؤثر در توانایی‌های وی به مدیریت بحران (صرفنظر از تحلیل مونگار) بود. وی توانست از اشتباهات پیشین خود و تجربه شوم فاجعه خلیج خوکها در آوریل ۱۹۶۱ چیزی بیاموزد. در اکتبر ۱۹۶۲، "در فرماندهی، در ارزیابی اطلاعات، در تکنیک مشورت، و در تعاطی فکر با مخالفش، بی‌تردید جان کندی مهارت یافته بود. او از آن نظر، یک رئیس جمهور حرفه‌ای و آزموده بود."

### لیندون بی. جانسون

باربر به این نتیجه می‌رسد که جانسون، مانند ویلسون، رئیس جمهوری فعال - منفی بود. "آهنگ خارق العاده اقدامات وی طی ریاست جمهوری"، به انگیزه علائق انساندوستانه و تعهد به جستجوی شادمانی و ایجاد دنیای بهتر، نشانگر فعال‌گرایی در منش جانسون بود. موضع "خشن، سخت و نظامی گرایانه‌ای" که او نسبت به دشمنانش پیش می‌گرفت منفی‌گرایی او را تأیید می‌نماید. در ۱۹۵۲ در حالیکه عضو سنا بود طی بیانیه‌ای، اعلام داشت که "آماده می‌شود تا مسکو را تبدیل به خرابه‌ای سازد تا مانع از تجاوز کمونیسم در هر جایی گردد" و این جنبه دیگری از منش او را آشکار ساخت.

### ریچارد ام. نیکسون

ریچارد نیکسون رئیس جمهوری فعال - منفی، تضاد آشکاری باترومن و کندی دارد. باربر، در حالیکه نیکسون هنوز در کاخ سفید بود نوشت، "خطر در ریاست جمهوری وی همانند باوری است که ویلسون، هوور و جانسون به آن تسلیم شدند: بستگی انعطاف‌ناپذیر نسبت به خط مردود سیاسی." تصمیم نیکسون به توسعه جنگ ویتنام با حمله به کامبوج در بهار ۱۹۷۰ علامت این بیماری بود "برای درک منش ریچارد نیکسون و رئیس جمهور نیکسون - منشی که در اوائل زندگی‌اش شکل گرفت - شخص فقط لازم است که سخنرانیش را در مورد حمله به کامبوج مرور کند، یا مطالبش راجع به قدرت و کنترل، بیانیه استقلال، نگرانی درونی، لعن منتقدان و برابر دانستن تحقیر با شکست را ملاحظه نماید" (باربر ۱۹۷۷). نیکسون بدون احساس نیاز به کسب مشورت از مشاورانش به تصمیم حساس مذکور رسید، و شیوه‌ای که طی آن رئیس جمهور تصمیمش را اعلام داشت، وزیر دفاعش ملوین لارد، و در واقع خیلی‌ها را در

واشنگتن نیز مبهوت ساخت.

روندی که بر مبنای آن رئیس‌جمهور تصمیم گرفته بود و اقدام کرد... آنقدر ترسناک بود که خود تهاجم. چون داستان تصمیم‌گیری بحران معلوم شد - این حقیقت که مقامات ارشد وزارت امور خارجه ناگهان ارتباط تلگرافی اصلی شان قطع شده بودند، و دستورات نظامی مستقیماً از کاخ سفید صادر می‌شد، و بویژه انزوای تقریباً کامل رئیس‌جمهور از افکار عمومی و کنگره - زمانیکه او بدون آگاهی نزدیکترین مشاوران نظامی‌اش عمل کرد - نظر رئیس‌جمهور را به عنوان یک فرد حرفه‌ای مورد تردید قرارداد. (باربر ۱۹۷۷، ۴۲۹) انزوای شخصی فوق العاده، نهایتاً ریاست جمهوری نیکسون را نابود ساخت.

### جوالد. آر. فورد

پس از رسوائی واتر گیت و استعفای نیکسون، فورد تصدی مقام را بدست گرفت، باربر خاطر نشان می‌سازد که فورد از حد انتظارات اندکی که بسیاری نسبت به ریاست جمهوری وی داشتند فراتر رفت و ظرفیتی را از خود برای آموختن و پیشرفت نشان داد. "اگر چه متفکری گام به گام بود"، فورد وظیفه سیاست‌گذاری را با طرز فکری مثبت و خصوصیات فعال‌گرایی، رؤسای جمهور فعال - مثبت به عهده گرفت: درست هنگامی که همه پایه‌ها در ویتنام فرو می‌ریخت، او بدون واقعه‌گرایی خواستار صدها میلیون دلار بیشتر به صورت کمک نظامی بود. وی سیاست خارجی را به دست یک افسونگر مذاکرات مهم [هنری کیسینجر] سپرد که توفیقات سریعش مانع از عمیق شدن آشوبهای جهانی گردید. و او قاطع و سرسخت تا آنجا که می‌توانست در برابر همه انواع طرحهای "تاراسا" جهت رهائی کشور از رکود ایستادگی کرد، و با آنها با همان طرحهای خودمانی خودش مقابله کرد.

### جیمی کارتر

با یادآوری اینکه کارتر با انتظارات بزرگ در زمانی که امید چندانی نمی‌رفت به واشنگتن آمد، باربر پیش‌بینی کرد که کارتر بر انرژی، فعال مثبت از زندگی در اداره بیضی شکل بهره خواهد برد و اینکه آنجا را پر از شادی خواهد یافت. بهر حال، باربر همچنین هشدار داد که مشکلات کارتر از زیاده روی در خصوصیت فعال - مثبت او سرچشمه می‌گیرد: "عطشی برای نیل به نتیجه" که پیش‌بینی وی درست از کار در آمد. منش کارتر نهایتاً وی را وادار ساخت که با بیقراری اهداف زیادی را در آن واحد تعقیب نماید - میل شدیدی که اعتبار به اتهامات مکرری بخشید که او ناهماهنگ و غیر قاطع بود، اینکه او تصویر روشنی درباره اولویتها نداشت، و تقریباً به همان زودی که هدفهای سیاسی را اعلام می‌داشت آنها را به خاطر اهداف تازه تر کناره می‌گذاشت و آنها را نیز بایگانی می‌کرد.

## رونالد ریگان

شخصیت و ایدئولوژی ریگان خصوصیات ناهمگونی را آشکار می‌سازد. باربر (۱۹۸۱) در روز تصدی نخستین دوره ریاست جمهوری ریگان خاطر نشان ساخت "آنچه سبب دشواری درک جهان بینی عملی ریگان می‌باشد، شیوه خاص وی در فن خطابت است. این امر سلیقه سیاسی‌اش را به‌طور آشکاری تحت نفوذ دارد." هنر ریگان در بکارگیری کلمات، که منجر به شهرت "ارتباط برقرار کننده بزرگ" گردید احساس واقعی وی را پنهان می‌داشت. ولی طرز کار "این نیز بگذرد" وی و خوش بینی‌اش، ریگان را یک غیر فعال - مثبت نمود، شخصیتی پذیرا، توافق جو، هدایت شده توسط دیگران که طی زندگی در جستجوی محبت بود، پاداشی برای موافق بودن و همکاری کردن، تا اینکه شخصاً نظرش را به دیگران بقبولاند. همکاران ریگان وی را حتی در موقعیتهای بحران "غیر مشغول در روند برنامه‌ریزی، منزوی، و به‌طور غیر هماهنگی رها از تعهد" توصیف کردند (مک الوین<sup>۱</sup> ۱۹۸۴). بستگی بسیار ریگان به مشاورانش، تمایل به اینکه تفویض اختیار نماید، و بی‌میلی‌اش نسبت به روند سیاسی کاملاً در رسوائی ایران - کنترا مشهود بود، و حکایت از امتیاز اندکی برای ریاست جمهوری ریگان داشت. منش غیر فعال - مثبت ریگان همچنین از لحاظ احساسی، و شیفتگی عاطفی و فقدان یک ایدئولوژی منسجم سبب نگرانی بود. اگر چه وی عموماً به عنوان معتقدترین رؤسای جمهور جنگ سرد نگرسته می‌شود، باربر خاطرنشان می‌سازد که ریگان "هرگز یک ایدئولوگ جدی یا متفکر نبود" محافظه کاری‌اش "موردی، و اتفاقی بود، نه از روی خردمندی". در واقع، ریگان به نگرش ساده "سیاه و سفید" وابسته و نسبت به حقایق بی‌علاقه بود و تحت تأثیر آنها نیز قرار نمی‌گرفت (نگاه کنید به دالک<sup>۲</sup> ۱۹۸۴، گلاذ<sup>۳</sup> ۱۹۸۳).

زندگی ریگان صرف ایفای نقش‌ها گردیده بود، تجربه ای که به درک وی از ریاست جمهوری نیز رنگ بخشید. سی سال در کارنمایش بودن، دنبال و پیروی کردن از متن‌های نوشته و کارگردانی شده توسط دیگران، شیوه ای تئاتری به عملکرد وی بخشید. تا آنجا که یکبار آشکار اظهار داشت: "سیاست درست مثل نمایش است، شما یک پیش پرده پر از سر و صدا و غوغا دارید، بعد از آن برای مدتی آرامش، و سپس پایانی هیجان‌انگیز."

<sup>1</sup> McElvaine<sup>2</sup> Dallek<sup>3</sup> Glad

## جورج بوش

جورج هربرت واکر بوش یک رئیس جمهور فعال - مثبت بود. با یادآوری اینکه "آقای بوش خواستار رسالتی بود... [او] خودش را به صورت فردی ملهم و برانگیخته شده می دید،" باربر در آغاز تصدی اش می پرسد: "آیا او می تواند به جهان واقع راه یابد و چالشهای ایجاد صلح و عدالت را... به طریقی نو و متفاوت بعهده گیرد؟ با توجه به گذشته آقای بوش، آن امر امکان پذیر بود ولی او پای بند توافق و سازواری به نظر نمی رسید" (باربر ۱۹۸۹).

بهر حال باربر همچنین پرسید که "سؤال اساسی درباره بوش، منش وی نیست، بلکه جهان بینی وی است. تصورش چیست؟" بسیاری از دیگران نیز همین سؤال را مطرح کردند. چندین نشانه متمایز سابقه کار بوش به عنوان یک خدمتگزار دولتی قابل ذکر است - عضو کنگره، رئیس کمیته ملی جمهوریخواهان، رئیس سیاه نماینده سیاسی در چین، سفیر در سازمان ملل متحد، و معاون رئیس جمهور - ولی در این سوابق چیزی از خلاقیت، کنجکاوی، وقوه ابتکار وجود ندارد. حضور تقریباً نامرئی اش به عنوان معاون رئیس جمهور با نبود سابقه صریح و روشنی از اینکه موضع بوش - اگر چنین چیزی وجود داشت - در حوادث منجر به رسوایی ایران - کنتررا در کجا قرار داشت. از اینرو بوش می توانست به عنوان فردی "راحت طلب توصیف شود که وظیفه پر زحمت، اما ناهماهنگی را عهده دار بود زیرا ردپای کمی از جانی که بوده، باقی گذاشته و مسیر کم رنگ و نامشخصی از جانی که می خواهد برود را ارائه می دهد" (گرستن زانگ و میر<sup>۱</sup> ۱۹۹۰).

بوش خودش "این بینش و تصور" را کم اهمیت تلقی کرد ولی در تمام دوران ریاست جمهوری اش سرگرم آن بود، ترجیح فرم و پراگماتیسم و اکنش محتاطانه - در واقع محجوبانه ای، نسبت به تحولات هیجان آور اروپا و اتحاد شوروی ناشی از پایان جنگ سرد را منجر گردید. بدینقرار وی کنترل ناچیزی بر حوادث داشت، در عوض در قبال اقدامات دیگران که آینده را می ساختند و اکنش نشان داد، مثلاً در مراحل اولیه بحران بر سر کویت، بوش موضع مقابله نظامی و دیپلماتیک قاطعی را علیه صدام حسین اتخاذ کرد که موجب برانگیختن انتقاداتی شد. دیوید اس. برودر<sup>۲</sup> - ستون نویس خاطر نشان ساخت:

برای نخستین هشت سال دهه، ما در وجود رونالد ریگان، یک رئیس جمهور هنرپیشه داشتیم، آنچه اکنون ما در جورج بوش داریم، یک رئیس جمهور متفعل است: هر چه بیشتر او خودش را بسیار با کفایت و قدرتمند جلوه می دهد، عدم علاقه اش به شروع حرکت آزاددهنده تر می شود...

<sup>۱</sup> Gerstenzany, Meyer

<sup>۲</sup> David S. Broder

طی زمان، یک رئیس جمهور واکنش پذیر به طور فزاینده‌ای توسط حوادثی که ساخته خودش نیست در تنگنا قرار می‌گیرد. رهبری‌اش به طور اجتناب‌ناپذیری مورد تردید قرار خواهد گرفت. (برودر ۱۹۹۰)<sup>۱</sup>

بحران خلیج فارس و جنگ ناشی از آن سایر جنبه‌های منش و شیوه بوش را آشکار ساخت: با حساب کردن روی ارتباطات وسیعش و دوستی با رهبران گیتی، بوش شخصاً معمار ائتلافی شد که به جنگ علیه عراق مبادرت ورزید، که نشان‌دهنده ترجیح دائمی برای سیاست شخصی بود (مولین و ویلداوسکی<sup>۱</sup> ۱۹۹۲).

در وطن ترجیح وی به حلقه درونی و کوچکی از مشاوران که با توجه به پیوندهای شخصی و وفاداری برگزیده شده بودند تا تخصص یا تفکر مستقل، سبب افزایش رازداری گردید که مؤثر در پنهان نگاهداشتن تفکر رئیس جمهور از کنگره و مردم و بمنظور حفظ انعطاف پذیری دولت بود.

همانطور که در فصول قبلی ملاحظه کردیم، بوش تصمیم نهائی را خودش می‌گرفت. رازداری بوش و شیوه‌ای که او به عنوان صاحب اختیار و مسئول اتخاذ کرده بود، از پاسخ به انتقادات اولیه در مورد تصمیم به اعزام مأموریت‌های سری به چین بلافاصله بعد از کشتار ۱۹۸۹ میدان تین آن من و بار دیگر در پی تهاجم به پاناما در پایان همان سال قابل پیش بینی بود: "من مکلفم که سیاست خارجی این کشور را به طریقی که مناسب می‌بینم اعمال نمایم."

به هر حال در پایان امر، حتی هدایت جنگ خلیج فارس، امتیاز بزرگ سالهایش در کاخ سفید، با "این مساله جهان بینی" و با تردید در خصوص توانائیش به یادگیری کم رنگ شد، همانطور که باربر پیش‌بینی کرده بود:

همه ما در ایام وی همان درس قبلی را آموختیم: دیکتاتورهای خطرناک را زود در بند کن. با دانستن اینکه چه باید بکند، بوش آنرا بخوبی انجام داد. ولی این درس شامل این نبود که چه موقع باید جنگ را پایان داد و یا اینکه دیکتانور را در مقامش باقی گذاشت یا خیر... عاقلانه نیست که در خصوص شخص مخالف سخن تند به میان آورد، مانند آنچه رئیس جمهور بوش مکرراً در مورد صدام حسین بعمل آورد. بهر حال، هر آدم با تجربه ای باید می‌دانست که چنین بی‌احترامی‌ای علامتی است از عزم برکنار ساختن آن شخص از مقامش. برای رئیس جمهوری که ادعا نماید قصد نداشت عملش چنان تفسیر گردد، این بدتر از گمراه کردن است، این یعنی آماتور بودن. (مولینس و ویلداوسکی ۱۹۹۲، ۵)

<sup>۱</sup> Mullins, Wildusky

## بیل کلینتون

"مانند رئیس جمهور توماس جفرسون، [رئیس جمهور] ویلیام جفرسون کلینتون از لحاظ سیاسی فعال - مثبت و حائز مهارت سیاسی قوی است، و برای آنچه باور دارد، که بهترین باشد تلاش می ورزد." باربر، کلینتون را پس از ایراد نطق تصدی مقام ریاست جمهوری بدانگونه توصیف کرد (خبر و نظر، رالیق، ان سی، ۱۷ ژانویه ۱۹۹۳، ص ۱۰).

از بسیاری جهات کلینتون جلوه ای آرمانی از شخصیت فعال - مثبت است. علاقه اش به سیاست و کار سیاسی در میان رؤسای جمهور جدید منحصر است. وی پر انرژی، با شور و شوق، باهوش، دارای اعتماد، فرهیخته و عملگرا می باشد. به هر حال مانند جیمی کارتر، این خصوصیات وی را بر آن داشت که مسئولیتهای شخصی بسیاری را بعهده گیرد، تا آنجا که برای دولتش دشوار بود که در هر بار "در بیش از یک مسیر حرکت نماید" (گرین استاین ۱۹۹۴ - ۱۹۹). کلینتون همچنین از عدم توانائی در برقراری ارتباط پیرامون سابقه و برنامه اش به مردم متضرر گردید. "در اینجهت وی آنتی تر رونالد ریگان است، که به حد فاحش و رسوائی آمیزی ناآگاه از جزئیات خاص امور سیاسی بود ولی از موهبت بحث راجع به موضوعات کلیتر برخوردار بود." از این روی در اوائل ریاست جمهوری، کلینتون، بیشتر از یک بار - در حقیقت چندین بار، در عرصه سیاست خارجی دچار لغزش و اشتباه گردید. انرژی کلینتون یکی از نشانه های حالت فعال - مثبت وی است که فلسفه اش درباره حکومت، شیوه زمامداری و نیز برنامه کارش منبعث از آن است. بعد از بیش از یک دهه زمامداری جمهورخواهان، که حکومت به عنوان یک مشکل نگریسته می شد، نه راه حل، دستور کار کلینتون بر عکس، ریشه در اصل فعال گرایی حکومت داشت. رایزن کاخ سفید دیوید آر. گرکن<sup>۱</sup> در سالگرد تصدی کلینتون ابراز داشت: "بزرگترین مسأله، اعتقادی است در درون این [دولت] که حکومت باید جهت حل مشکلات اجتماعی تلاش کند." "به عنوان کسی که در کاخ سفید در سالهای ۱۹۸۰ کارکرد [موقعیکه جمهوری خواهان آن را در اختیار داشتند]، این تغییر بزرگ است، که حکومت باور داشته باشد که کمک کننده به حل مشکلات است." معذک حرکت هیجان آور کلینتون در همه حال نتایج مطلوب را ببار نیاورد. به گفته یک عضو مایوس دمکرات کنگره، که نخستین بار طی دولت آیزنهاور به کاپیتول هیل رفت: "من فکر می کنم او خیلی زیاد کار می کند. من دارم با بی میلی به این نتیجه می رسم که او بیماری کشنده کارتر را دارد - یعنی نه تمرکز، نه مداومت بلکه حرکت آشفته همراه با توفیق." "خوب کار می کند" نکته ایست که در سراسر سابقه سیاسی مردم گرایانه کلینتون ساری است، و او دستاوردهای مهمی را تحقق بخشید هم به

<sup>۱</sup> David R. Gergen



عنوان فرماندار و هم به عنوان رئیس جمهور. با وجود این، کلینتون اغلب نتوانست برای نتایج اقداماتش امتیازی بگیرد در حالیکه گاهی بیزاری واقعی در میان مخالفانش را سبب گردیده است. اصولاً انتقاد از رئیس قوه مجریه مربوط به قلمرو نفوذش می‌گردد، ولی در مورد کلینتون انتقاد عمیقتر است و به شخصیتش ارتباط می‌یابد.

در ارزیابی انسان به عنوان یک کل و آنچه در جوهره‌اش می‌باشد، یکی از تصمیمات ملی جسورانه که در سیاست اتفاق می‌افتد این است که بعد از آنکه اثباتی شواهد و نمونه‌ها از حد معینی گذشت، چیزی شکل می‌گیرد: لینکلن صادق است، کارتر ضعیف است، ریگان نجیب ولی کودن است، بوش کم جرات است. تنها ریچارد نیکسون و اکنون بیل کلینتون لقب خودمانی و مستعار گرفته‌اند. که معرف سوء ظن عمومی است که رئیس جمهور ایالات متحده نمی‌تواند کاملاً مورد اعتماد باشد: دیک کلک و ویلی حیل گر. (کلی ۱۹۹۴، ۲۳)

در اسام کلینتون، ویلیام جفرسون از جانب پدرش می‌باشد، که در یک تصادف اتومبیل سه ماه قبل از تولدش کشته شد. او توسط مادرش ویرجینیا پرورش یافت، و ناپدری اش، روجر کلینتون، که با مادرش در ۱۹۵۰ ازدواج کرد از یک خانواده سیاسی آرکانزاس بود. ویرجینیا در پسرش خوشبینی ای را تزریق کرد که با شخصیت فعال - مثبت وی همراه است. "کلینتون همچنین مدیون خصال شخصیتی مادرش است که شاید اساسی ترین عامل توفیق سیاسی اش بوده - نیاز خارق العاده به ستایش و احتیاج شدید به اخذ تأیید از دیگران تا آنجا که تأیید تقریباً به عنوان حقی نگریسته می‌شد" (کلی ۱۹۹۴). رئیس دبیرستانش، که متوجه استعداد سیاسی او گردید، وی را تشویق کرد که جهت تصدی ریاست کلاس مبارزه کند، او در انتخابات برنده شد، ولی همکلاسی هایش گفتند که مقررات، وضع را برای پیروزی اعضای گروه موسیقی به جای بازیکنان فوتبال یا بردسته‌های جمعیت تشویق کنندگان سهل کرده بود. (مارانیس<sup>۱</sup> ۱۹۹۲). کلینتون در گروه موسیقی بود.

در ۱۹۶۳ کلینتون در باغ رز، با جان اف. کندی دیدار کرد زمانیکه در کمپ پسران لایق و مدیر کشور شرکت کرده بود. این دست دادن با کندی، کلینتون جوان را در مسیری قرارداد که سی سال بعد به عنوان چهل و دومین رئیس جمهور کشور به کاخ سفید وارد شد.

پس از تحصیل در دانشگاه‌های جورج تاون، آکسفورد، و بیل، کلینتون به آرکانزاس بازگشت، جائیکه او در تلاش برای راهیابی به کنگره در ۱۹۷۴ شکست خورد ولی مقام دادستانی کل را در سال بعد بدست آورد. سپس پنج دوره پیایی فرمانداری را تصاحب کرد. طی این مدت درصدد جلب حمایت آرکانزاسی‌های متنفذ برآمد. از جمله سلطان مرغ، دن تیسون، و بسیاری دیگر در خارج از ایالت کوچک جنوبی که بعدها به عنوان f.o.bs دوستان بیل خوانده

شدند. شخصیت و شهرتش بتدریج در یک قالب قرار گرفت. کلینتون به شهرتی در آرکانزاس رسید کرد که اینک وی را در سطح ملی آزار می‌دهد، شهرتی برای بی‌ثباتی و بی‌تصمیمی زیادتر از حد هنجار سیاست ... از اواسط دوره دوم فرمانداری و در طول پنج دوره، لطیفه‌ها درباره صداقت کلینتون، درباره میل مفرطش جهت گفتن آنچه شنونده اش در آن لحظه می‌خواهد بشنود و درباره تمایلش به انعطاف‌پذیر بودن رواج داشت (کلی ۱۹۹۴).

کلینتون به آرکانزاسی‌ها وعده داد که او پنجمین دوره‌اش را به عنوان فرماندار خدمت خواهد کرد و در زمانیکه تصدی این مقام را دارد جهت ریاست جمهوری دست به کار نخواهد شد - ولی او به وعده‌اش عمل نکرد و کرد. عزم خستگی‌ناپذیرش که رئیس جمهور بشود این تصمیم را توجیه می‌کند ولی همچنین آماجی را برای منتقدان شخصیتش بوجود آورد. "بعد از همه این ایام دیگر هیچ تفاوتی بین باطن شخص بیل کلینتون و بیل کلینتون سیاستمدار نیست" یک تحلیل‌گر سیاسی قدیمی لیتل راک اظهار تاسف می‌کند که "همه زندگیش یک مبارزه طولانی برای انتخاب مجدد و نهایتاً جهت نیل به ریاست جمهوری است"، او بدان منظور هر کاری می‌کند. (نقل شده در مارانیس ۱۹۹۲).

مبارزه مستمر کلینتون برای انتخاب مجدد، مبین سازگاری ناسالمش با دیگران می‌باشد - که، بهر حال به دور از عیب جویی نیست.

کلینتون می‌تواند گروهی از مردم را با خود همراه کند - مردمی که ممکن است با یکدیگر کلاً مخالف باشند - آنان را متقاعد سازد که اختلافاتشان جزئی و حاشیه‌ای است ... او اصلاح می‌کند، ترغیب می‌کند، مصالحه می‌نماید، و تشویق می‌نماید تا اینکه زمینه مشترکی پیدا نماید یا ایجاد کند. او مشهور است به واداشتن مردم به اینکه باور نمایند که وی کاملاً با آنها موافق است ... بدون اینکه هرگز خودش را متعهد به موضشان نماید. این موهبتی است که فقط به بهترین سیاستمداران داده شده است. چنین است که چیزهای مشکل انجام می‌گیرد. این همچنین به سهولت مورد سوء استفاده قرار می‌گیرد، بخصوص هنگامیکه انجام‌دهنده آن اعتقادی غیر روشن یا نسبی در خصوص اصول اخلاقی دارد.

و چنین است که بزرگترین نقطه قوت بیل کلینتون ممکن است از نومیدکننده‌ترین نقطه ضعفش غیر قابل تفکیک باشد. رئیس جمهور بدرستی مردم را دوست دارد - علاقه و توجه شخصی اش اصیل است - ولی او همه را بدون تبعیض دوست دارد. برای او ترسیم تفاوتها، عدم موافقت با آنها و نومید کردنشان دشوار است. (کلبین<sup>۱</sup> ۱۹۹۴، ۱۸)

مصالحه، انطور که کلینتون آن را می‌بیند، ضعف شخصیت نیست بلکه عنصر اساسی در روند سیاسی و مشوق وی به انجام کار خیر است. بهر حال، مرز بین مصالحه و بلا تصمیمی، ظریف است. حتی مشاور کلینتون جورج استفانوپولیس، هدف مکرر عصبانیت افسانه‌ای

کلینتون، شکایت داشت که "بدترین چیز درباره او ایتست که وی هرگز تصمیمی را اتخاذ نمی‌کند" (نقل شده در وودوارد<sup>۱</sup> ۱۹۹۴). این صفت منسوب بوی از همان آغاز مانع از اعمال سیاست خارجی‌اش گردید. در بستی، سومالی، هائیتی، چین، و سایر جاها، وعده‌ها داده می‌شد و تعهدات ابراز می‌گردید، فقط برای اینکه در آن تجدید نظر گردد، برعکس شود، یا بدون اقدام باقی بماند، "احساسی از پریشانی درباره تعیین و تعقیب منافع ملی که از لحاظ محوری مهم بودند" مانع کار دولت بود (وولفوتیز ۱۹۹۴). این امر بزودی به "خرد متعارف دیپلماتیک" تبدیل گردید که "اظهارات رئیس جمهور ایالات متحده را باید بیشتر به عنوان احساسات متعالی در نظر گرفت تا تعهدات واقعی" (کلی ۱۹۹۴).

باربر استدلال می‌کند که ریشه‌های منش رئیس جمهور در گذشته قرار دارد که در ریاست جمهوری کلینتون مکرراً تجلی می‌یابد، همانطور که "هیچ کس دیگر شگفت‌زده نمی‌شود موقعیکه رئیس جمهور در خصوص مطالبی سیاسی عکس نظرش را بیان می‌کند، یا قولش را نقض می‌نماید، یا یک دوست قدیمی را ناراحت می‌کند" تحلیل‌گری که دو سال را تحت ریاست جمهوری کلینتون گذراند چنان نوشت.

آنچه این امر را غم‌انگیز، حتی ترازیک تا صرفاً زشت می‌سازد، اینست که گرفتاری بیل کلینتون مستقیماً به وعده و قول خود بیل کلینتون مربوط می‌شود- مشکلات رئیس جمهور ناشی از آن نیست که وی آدمی بی‌قصد و فاقد ارزش سیاسی است. بلکه آن مشکلات بدان خاطر بوجود آمدند که وی واقعاً چنان نیست، زیرا آنچه در مورد وی اتفاق افتاد بدین جهت بود که او می‌خواست، بیش از هر چیز دیگری در زندگی، بجایی برسد که وی امروز در آنجا هست، و چون این را می‌خواست، حداقل تا حدی، بمنظور اینکه کار خیری انجام دهد- و به خاطر هدف بزرگ انجام کار خیر به خود اجازه داد تا در اقدامات روزمره مرتکب فساد جزئی شود و مصالحه نماید و نادرستی کند که مقتضی کار سیاست بود. بیل کلینتون آن اندازه باهوش بود که بر سیاست غلبه کند- اما نه بقدر کافی هوشیار که آنچه را سیاست برایش تهیه دیده بود پیش‌بینی کند. (کلی ۱۹۹۴-۲۴)

### رهبری و تأثیر شیوه‌های رهبری

شخصیت رهبران بر عملکرد سیاست خارجی به طرق گوناگونی تأثیر می‌گذارد، که دامنه آن از طرح‌های بزرگ گرفته تا گزیتش مشاوران و شیوه‌ای که سیستم مشورتی‌شان را سازمان می‌دهند گسترده است. الکساندر جورج (۱۹۸۸)، برای مثال، سه رهیافت متفاوت رؤسای جمهور در بسیج اطلاعات موجود، نظرات کارشناسی، و منابع تحلیلی برای سیاست‌گذاری مؤثر را توصیف می‌کند: *مدلهای رسمی، رقابت آمیز و دانشگاهی*.

<sup>۱</sup> Woodward

در یک مدل رسمی، مرزهای روشن اختیارات نیاز به مداخله رئیس جمهور را در سیاست بازی اجتناب‌ناپذیر میان همکاران کابینه و مشاوران ریاست جمهوری به حداقل می‌رساند، در مدل رقابت‌آمیز، رئیس جمهور عمداً در تلاش افزایش رقابت و ایجاد اختلاف میان مشاوران ریاست جمهوری است، و در مدل دانشگاهی، کار تیمی و حل گروهی مشکلات مورد نظر است، و رئیس جمهور مانند محور یک چرخ با پیوندهای مرتبط با فرد فرد مشاوران و رؤسای سازمانها عمل می‌کند. اینکه چه رهیافتی یک رئیس جمهور انتخاب می‌کند و چگونگی عملکرد آن را، شخصیت رئیس جمهور با توجه به شیوه ادراک و شناخت (و جهان‌بینی)، و سواس نسبت به کارائی و صلاحیت، و جهت‌گیری کلی اش در قبال یک اختلاف سیاسی تعیین خواهد کرد.

بر این اساس و با توجه به ایده‌های مرتبط بدان است که، مارگرت جی. هرمان و توماس پرستون<sup>۱</sup> (۱۹۹۴) به انواع الگوهای اقتداری که رؤسای جمهور در رفتار نسبت به مشاورانشان (رسمی در برابر غیر رسمی) و شیوه تأمین هماهنگی میان مشاوران (ایجاد توافق و درک تعلق به جامعه در قبال انجام وظیفه) به کار می‌برند، به منظور تدبیر یک تیپ شناسی رهبری ریاست جمهوری یعنی: رئیس اجرایی، رئیس / ایدئولوگ، بازیگر و سازنده تیم، و تحلیل گر و نوآور اشاره می‌کند (نگاه کنید به نمودار ۲-۱۴).

**رؤسای اجرایی** "می‌خواهند ترجیحات آنها غالب آید و یک سلسله رسمی فرماندهی داشته باشند - که خود در بالای سلسله مراتب دقیقاً معلوم قرار گیرند." رئیس / ایدئولوگها نیز می‌خواهند ترجیحاتشان غالب باشد، ولی رؤسای جمهور از این نوع "انگیزه و دلیلی دارند که آن را ارتقا بخشند یا مشکلی که [نیاز دارند] آن را حل شده ببینند و این امر توجه و انرژی‌شان را بخود معطوف می‌کند." تیم سازان و بازیگران، "مانند کاپیتان یک تیم فوتبال"، وابسته به دیگران می‌باشند که "با آنها کار کنند تا چیزهای مورد دلخواه روی دهد." این دسته از رؤسای جمهور "علاقمند به نیل به تصمیمات از طریق توافق کلی می‌باشند و [خودشان] را محور جمع آوری اطلاعات می‌بینند." نهایتاً تحلیلگران/نوآوران، مانند رئیس / ایدئولوگ دلیلی دارند که توجهشان را معطوف می‌دارد، ولی این نوع رؤسای جمهور علاقمند به جمع آوری اطلاعات در خصوص تمام جنبه‌های مسأله و گستره مختلفی از زمینه‌ها و افکار درباره راه حل‌های ممکن می‌باشند... به منظور اطمینان از اینکه بهترین و همچنین عملی‌ترین تصمیم اتخاذ گردد. (هرمان و پرستون<sup>۲</sup> ۱۹۹۴).

<sup>۱</sup> Margaret G. Hermann, Thomas Preston

<sup>۲</sup> Hermann, Preston

| الگوی اقتدار                                  |                              | کانون هماهنگی سازی<br>سیاسی |
|---|------------------------------|-----------------------------|
| غیر رسمی                                      | رسمی                         |                             |
| سازنده و بازیگر تیم (جانسون،<br>فورد و کارتر) | رئیس اجرایی (ترومن و نیکسون) | توجه به روند سیاسی          |
| تحلیل گری نوآدر (فرانکلین روزلت)              | مدیر / ایدئولوگ (ریگان)      | توجه نسبت به ذات مشکل       |

نمودار ۲-۱۴ تیپ شناسی رهبری ریاست جمهوری بر اساس

الگوهای سیستم مشورتی و هماهنگ سازی اقتدار سیاسی.

منبع: مارگرت جی - هرمان و توماس پرستون "رؤسای جمهور و مشاورانشان: شیوه رهبری، سیستمهای مشورتی و سیاست گذاری خارجی" در بوجین آر ویتکف (ویراستار)، منابع داخلی سیاست خارجی آمریکا: نظرات و شواهد، چاپ دوم. (نیویورک: سنت مارتین - ۱۹۹۴) ص ۲۴۶

نمودار ۲-۱۴ رؤسای جمهوری را در بردارد که تجلی یکی از انواع موصوف بودند. نمودار ۳-۱۴ در عوض خصوصیات مشاوراتی را به طور خلاصه شرح می دهد که محتمل است توسط رؤسای جمهوری انتخاب شوند که تیپ رهبری و الگوی روابطشان سیستمهای مشورتی را مشخص می سازد.

البسته برخی رؤسای جمهور در یک زمان، مناسب یک تیپ رهبری می باشند و در زمان دیگر تیپ دیگری، هر یک از تیپ ها مشاوران مختلفی را می خواهد و روابط متغیری از رهبر-مشاور را می طلبد. مثلاً بوش جهت بسیاری از تصمیمات سیاست خارجی رهیافت تیمی را به کار برد. "مشاوران به عنوان منبع حمایت عاطفی نگریسته می شدند با علاقمندی بوش که مشاورانش را خندان و در حالت خوبی نگاه دارد. همبستگی گروهها و به حداقل رساندن مخالفت آشکار، دستور روز بودند. عمده مطلب اتخاذ تصمیماتی بود که به نظر کنگره، رسانه ها، و افکار عمومی مطلوب باشد." (هرمان و پرستون ۱۹۹۴). هنگامیکه بوش دچار مخصصه می شد، همانند زمانهایی که سیاستهایش در قبال پاناما، کویت، و چین با مانع مواجه شد توجه و الگوی رفتارش را به تیپ مدیر / ایدئولوگ تغییر می داد.

او تبدیل به فردی شد با رسالتی مقدس که می خواست مشاورانش به عنوان مدافعان و مجریان تصمیمات سیاسی وی اقدام کنند... فقط مشاوراتی که ذی سهم در تصور بوش بودند به صورت بخشی از حلقه درونی در آمدند... عدم موافقتها هنگامی قابل تحمل بودند که در خصوص وسایل بودند نه اهداف. انگیزه از نیاز به تأیید و حمایت تغییر یافت به ترویج هدف

مورد نظر، و هماهنگ‌سازی، به نوبه از توافق کلی میان مشاوران مربوطه تبدیل به انجام وظیفه گردید. (هرمان و پرستون ۱۹۹۴، ۵۳۲، نگاه کنید همچنین به وودوارد ۱۹۹۱).

کلینتون نیز، نشانه‌هایی از خصوصیات متفاوت رهبری را نشان داد و تمایلات متفاوت نسبت به مشاورانش که در خصوص امور و تحولات به آنان متکی بود.

هنگامیکه او در تقلائی تعیین و چگونگی سیاستی خاص است، کلینتون تحلیل‌گر و نوآور است، می‌خواهد در کانون آنچه می‌گذرد قرار داشته باشد و می‌خواهد که خط مشی‌ها در نزد او مورد بحث و بررسی واقع شود. در این زمانها وی نظر کارشناس را می‌خواهد و ارائه یک سری از گزینه‌های ممکن را تشویق می‌کند... هنگامیکه از سوی دیگر، کلینتون متقاعد نسبت به یک گزینه خاص می‌شود، او خواستار رعایت سلسله مراتب فرماندهی شده و اینکه مشاورانش در هموار کردن روند سیاسی وفادار و ماهر باشند او تبدیل به یک مدیر عامل CEO می‌شود که علاقمند است مشاورانش و سایرین در هیأت مدبره را موافق سازند. (هرمان و پرستون ۱۹۹۴، ۳۵۴، نگاه کنید همچنین به وودوارد ۱۹۹۴)

مشاوران ریاست جمهوری انتخاب می‌گردند تا رئیس جمهور را خدمت کنند، ولی آنها نیز جزو بسیاری از افراد گوناگونی هستند که رؤسای جمهور باید محبتشان را جلب کنند اگر قرار باشد که آنان اهداف رؤسای جمهور را تحقق بخشند. سایر حوزه‌ها و پایگاههای رؤسای جمهور - طرفدارانشان - شامل وزارتخانه‌ها و سازمانهای متشکله حکومت امور خارجی، کنگره، سایر رهبران جهان و البته، رأی‌دهندگان می‌باشد. توفیق رهبری، به چگونگی برآوردن خواسته‌ها و انتظارات هر یک از این حوزه‌ها توسط رؤسای جمهور بستگی دارد.

چرا برخی رهبران موفقند و دیگران نیستند؟ گری ویلس<sup>۱</sup> تاریخ نویس (۱۹۹۴a، b، ۱۹۹۴، همچنین نگاه کنید به هرمان ۱۹۸۶) استدلال می‌کند که پیروان برای رهبران، مهم و اساسی و "نیازی اولیه و جامع" می‌باشند، و می‌گویند که رهبران و پیروان باید در هدف مشترکی سهیم باشند. "پیروان از شخص رهبر پیروی نمی‌کنند. آنها در تعقیب هدفی بوی ملحق می‌گردند" (ویلس، ۱۹۹۴ b)، پس، رهبر لایق، کسی است که سایرین را در جهت هدفی که مورد خواسته رهبر و پیروان است بسیج نماید. در یک دموکراسی، ویلس معتقد است، این اغلب بمعنای آن است که رهبری لایق باید به خواسته‌های افکار عمومی احترام بگذارد و اصل را به خاطر رضایت ترک گوید - اقداماتی که نوعاً اهمیت کمی دارند ولی شاید برای حفظ پیروان لازم باشند، که بدون آن رهبران نمی‌توانند دوام یابند و رهبری محفوظ بماند.

<sup>۱</sup> Garry Wills

| الگوی اقتدار   |   | کانون هماهنگی<br>سیاسی |
|--|---|------------------------|
| غیر رسمی   | رسمی  |                        |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• مشاوران به صورت بخشی از نیم دیده می‌شوند.</li> <li>• ذبسم بودن در مسئولیت</li> <li>• همبستگی گروهی ارزشمند است</li> <li>• مشاوران پشتیبانی روانی فراهم می‌نمایند.</li> <li>• گزینه هائی مورد نظر است که اختلاف و عدم توافق را به حداقل برساند.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• اهمیت وفاداری</li> <li>• مشاوران به عنوان هیأت نظر سنجی محسوب می‌شوند.</li> <li>• علاقمند به نمرگز بر تصمیمات مهم</li> <li>• علاقمند به ارزیابی گزینه ها تا خلق آنها.</li> <li>• گروه - فکری تحت سلطه رهبر ممکن می‌گردد.</li> <li>• آئین کار بخوبی تعیین شده و به نحوی پیشرفته ساختار یافته است.</li> </ul>  | توجه بر روند سیاسی     |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• کارشناسان را به عنوان مشاور می‌خواهد.</li> <li>• مشاوران به عنوان تأمین کنندگان اطلاعات و رهنمود نگریسته می‌شوند.</li> <li>• در استفاده از بوروکراسی جهت کسب اطلاعات آزاد است.</li> <li>• وقت صرف خلق گزینه‌ها و بررسی عواقب آن می‌گردد.</li> <li>• در پی راه حل "عملی" برای مشکل می‌باشد.</li> <li>• عدم توافقها مورد قدر دانی است.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• مشاورانی انتخاب می‌گردند که در خصوص فضیله لنگرانی/ایدئولوژی ذبسم باشند.</li> <li>• مشاوران به عنوان مجری و مدافع دیده می‌شوند.</li> <li>• مشاوران اطلاعات را بنحوی اراسته می‌کنند که موافق با تعصبات باشد.</li> <li>• یک یا دو مشاور نقش دربان را برای اطلاعات و دسترسی بدان ایفا می‌کنند.</li> <li>• تصمیم‌ها با بینش مشترک شکل می‌گیرند.</li> <li>• عدم نوافقه‌ها بر سر وسایل است نه مقاصد.</li> </ul> | توجه بر ماهیت مشکل     |

نمودار ۳-۱۴ نفوذ شیوه رهبری ریاست جمهوری بر گزینش و سازمان مشورتی.

منبع: همان منبع مذکور در نمودار ۲-۱۴، صفحه ۳۴۹.

به هرحال، دیگران، ظاهراً این نظر را دشوار می‌یابند، بخصوص هنگامیکه به موضوع سیاست خارجی و رابطه متقابل با سایر کشورها، دوستان و دشمنان می‌رسد. هنری کیسینجر (۱۹۴۵)، یک مورخ برجسته سیاسی و همچنین سیاست‌گذار سابق، در کتاب دیپلماسی اصرار می‌ورزد که قدرت، اصول، و تفکر تحلیلی، پایه‌های رهبری موفق در سیاست خارجی طی تاریخ می‌باشند. وی خصوصاً، رهبران سیاسی مدرن را کم اعتبار به حساب می‌آورد "که توفیقشان را

با بازتاب اخبار شبانگاهی تلویزیون اندازه می‌گیرند، که آنها را زندانی "نتایج صرفاً تاکتیکی، متمرکز بر اهداف کوتاه مدت و فوری می‌سازد." نمونه تاریخی ناپلئون سوم است، رهبر فرانسه در نیمه دوم قرن نوزدهم، که "در پی خرسند ساختن مردمش با بزرگ‌نمایی برنامه‌های جاه‌طلبانه خود بود. در این روند، او سیاست خارجی را با ترفند و تبلیغات مغشوش ساخت، چه در آخر کار، این واقعیت است، نه تبلیغات، که تعیین می‌کند آیا یک رهبر اهمیت و عظمتی داشته است یا خیر؟"

### خصائص شخصیتی و جهت‌گیری‌های سیاست خارجی: رهیافتی ثانوی

طریق دیگر ارزیابی تأثیر خصوصیات ویژه افراد در رفتار سیاست خارجی این است که باورهای متفاوت سیاست خارجی و ابسته به خصائص شخصیتی را مورد تحقیق قرار داد. تعداد طبقه‌بندیهای موجود پیرامون خصائص شخصیتی زیاد است. اغلب آنها، متأسفانه، منحصرأ مبتنی بر نمونه‌گیریها از تمامی جمعیت ایالات متحده بجای نخبگان است. با وجود این، می‌توانیم ده تیپ شخصیتی را مشخص سازیم، که معرف مجموعه‌ای از خصائص است، که بخصوص در شکل‌گیری طرز فکرها، باورها، و رفتار سیاست خارجی مهم می‌باشند<sup>(پنج)</sup>.

- **ملی‌گرا، ملی‌گرائی** حالتی ذهنی است مبین وفاداری اولیه به یک دولت - ملت، و سایر هدفهای ممکن عاطفی (مانند کشورهای دیگر، خانواده، یا هویت‌های فرا ملی مانند جامعه اروپائی یا مذهب) را بیگانه می‌داند. ملی‌گرایان به ستایش کشور خودمی پردازند و در خصوص فضائش مبالغه می‌کنند در حالیکه دیگران را خوار می‌شمارند. زیرا ملی‌گرایان یک نوع خودبینی و پیوند با دولتشان را پرورش می‌دهند، آنها مایل به دفاع از حق برتری دولت می‌باشند (استانگر ۱۹۷۱).

- **نظامی‌گرا، نظامی‌گرائی** طرز فکر فردی را نسبت به تجاوز تعیین می‌کند. نظامی‌گرا خصومت را به عنوان امری غیر استثنائی می‌بیند و کاربرد زور را به مثابه ابزاری مشروع جهت نیل به اهداف ملی می‌پذیرد. پژوهشها، تأیید چندانی را برای این برداشت غالباً مشهور فراهم نمی‌کنند که تجاوز در طبیعت انسانی است (ماسلو ۱۹۶۶). بلکه بر عکس، تمایل فرد به تجاوز خصلتی اکتسابی است.

- **محافظه‌کار**، به عنوان یک مفهوم روانی، **محافظه‌کاری** متضمن مجموعه‌ای از خصائص بهم پیوسته شخصیتی است تا یک فلسفه سیاسی. این معنی دلالت دارد بر خصومت و سوء ظن، جمود و قهریت، عدم تسامح، و انعطاف ناپذیری از لحاظ ادراکی و داوری. محافظه کار تمایل به محکوم ساختن ضعف و نقص دیگران و سرزنش محرومان برای بدبختی شان، بدون



ابراز شفقت دارد، محافظه کار نیاز به تشخیص سلسله مراتب و درجات دارد و اینکه عدم اعتماد بنفس را با اغراق در خصوص پستی دیگران حل نماید ("من خوبم - شما هم تعریفی نداری"). محافظه کار افکار جدید را نه با شوق و کنجکاوی بلکه با ترس استقبال می کند. مشخصات محافظه کار بیشتر در میان نظامیان، کم سوادان، کم هوشها، و میان آنهایی است که از لحاظ اجتماعی منزوی معذک پیرو، و مطیع می باشند و فاقد اعتماد بنفس هستند (مک کلوسکی ۱۹۵۸).

- پراگماتیست، روشنفکری، مصلحت اندیشی، بیقراری، اشتیاق، جاه طلبی، عدم پیوستگی، تجربه گرایی، و خودستایی همراه با تهور سرسختانه از خصوصیات خلقی پراگماتیسم می باشند. "پراگماتیستها به آنچه عملاً مؤثر است علاقمندند"، معیار اولیه آنها از ارزش، توفیق می باشد. خود تعریف پراگماتیسم روی برگرداندن از اعتقاد به اصول ثابت و روی "بردن بجانب حقیقت نتایج ملموس می باشد" (میرو<sup>۱</sup> ۱۹۷۶) پراگماتیستها برای غلبه بر ترسشان نیاز به قدرت فائق دارند، در واقع، آنها به جانب قدرت کشیده می شوند، توسط آن وسوسه می شوند، و اشتیاقی دارند که آن را تجربه کنند تا این که کارها صرفنظر از آرمانها و اخلاقیات انجام گردد. در واقع همانطور که جان کندی مستلاً نشان داد (میرو<sup>۲</sup> ۱۹۷۶) پیروی بدون تعصب پراگماتیستها از راه حل های منطقی و نتایج مورد نظر ممکن است اصول اخلاقی را نقض کند و تجاوز را با عذر کلاسیک که "هدف وسیله را توجیه می کند (ش)" منطقی جلوه دهد.

- مظنون. سوء ظن شدید نوعی اختلال روانی و عصبی است که خصوصیت آن سوء ظن بیش از حد، ترس، و بی اعتمادی نسبت به دیگران است. مظنون ها باور دارند که مردم مترصدند که مچ آنها را بگیرند، و توقعشان برانگیزنده رفتارشان است. معمولاً انتظار نداریم که سیاستمداران چنین علائمی را از خود بروز دهند. ولی تحت شرایط فشار شدید ممکن است مستعد بروز برخی از خصوصیات این اختلال باشد که اثراش می تواند بر عملکردشان زیان برساند. نخستین وزیر دفاع، جیمز فارستال، نمونه ای برجسته است (روگر ۱۹۶۳). درکی متعصبانه از اطمینان، برتری، و اعتماد به خود جنبه های خلقی مظنون است که با سوء اعتماد و ترس از فریب هم زیستی دارند (همانطور که شرح حال روانی مظنونان کلاسیک، آدولف هیتلر و جوزف استالین آن را نشان می دهد). تمایل برخی آمریکائیان صاحب قدرت به تفکر توطئه آمیز موجب تحقیق در خصوص شیوه مظنونان در سیاست آمریکا گردید (هوفستادتر<sup>۲</sup> ۱۹۴۵) که عنوان یک تحقیق کلاسیک در این خصوص می باشد. مظنونان از مردم کشور

<sup>۱</sup> Miroff<sup>۲</sup> Hofstadter

خودشان و همچنین خارجی‌ان می‌ترسند.

- ماکیاوولی‌ها برگرفته شده از نام فیلسوف/مشاور شهریار فلورانس در دوره رنسانس ایتالیا، ماکیاوولیانسیسم یک عارضه شخصی است که بر استراتژی و فریبکاری در برابر اصول و عاطفه تأکید می‌ورزد. الزام برای کسب قدرت و اعمال مؤثر آن بر تمامی ارزشهای دیگر در نزد ماکیاوولی‌ها غلبه دارد.

به طور متعارف اخلاق، عشق و علاقه نسبت به دیگران، و اهداف ایدئولوژیک هم ممکن است در صورت تلاقی با هدف حکومت بر دیگران، قربانی گردد - زیرا صرف بهره‌برداری از دیگران به ماکیاوولی‌ها بزرگترین رضایت خاطر را می‌دهد. در سیاستمداران مبتلا به این عارضه، محرک و انگیزه اصلی اغلب اشتیاق به پیروزی و ترس از باخت می‌باشد، آنها درصدد اعمال نفوذ جهت کسب رضایت خاطر، اعتبار، و برانگیختن احساسات در دیگران می‌باشند، نه به خاطر حقیر ساختن مخالفان یا انجام یک برنامه سیاسی، زیرا بهره بردن از دیگران محرک اولیه‌شان می‌باشد، ماکیاوولی‌ها رقابت را تحریک می‌کنند و برای ایجاد فرصتهایی جهت تحصیل امتیازات دست به مخاطره می‌زنند (کریستی و جیس<sup>۱</sup> ۱۹۷۰). این خصوصیت شدیداً با نیاز روانی جهت کسب قدرت همراه می‌گردد (مک کلیلاند<sup>۲</sup> ۱۹۷۵).

• مؤمن حقیقی. کلماتی که اغلب مرتبط با اصطلاح مومن حقیقی می‌باشند عبارتند از "قشری" "ایدئولوگ"، "تروریست" و "مجاهد". آنها وابستگان به نهضت‌های عظیم مذهبی، سیاسی، یا ایدئولوژیک می‌باشند. خواه مبارزان مسیحی، بنیادگرایان مذهبی، ناسبونیالیست‌های افراطی، تروریست‌های ایدئولوژیک، کمونیست‌ها، یا فاشیست‌ها باشند، مؤمنان حقیقی با سایر افرادی که ذهنیت مشابه دارند در نیاز به پیوستن بیک عقیده و فدا کردن خودشان به خاطر پیشبرد آن شریک می‌باشند.<sup>۳</sup> به خاطر نیروی خود آرمانها نیست که تمایل مؤمنان فروزان می‌شود، چه مؤمنان حقیقی بهر نهضتی که نیازشان را به

<sup>۱</sup> Christie, Geis

<sup>۲</sup> Mc clelland

<sup>۳</sup> هرچند می‌توان گفت که شاید نویسنده در اینجا، مطلق باور و ایمان متعصبانه و فاقد عقلانیت و روشن‌بینی را مورد نظر قرار داده، اما به هر حال عبارتی که به کار برده بسیار مبهم و غیردقیق و غیرمنصفانه است. اگر همه مؤمنان حتی مؤمنان حقیقی منصف به چنین اوصافی باشند، همه کسانی را که در خود آمریکا نیز به نحوی در مسیر میهن‌پرستی یا استقلال یا آزادی یا تساوی حقوق فداکاری کرده و کشته شده باشند، باید با تروریست‌ها و قشری‌ها و آنانکه از مشکلات روحی رنج می‌برند همخون و همخانواده دانست! واژه‌های واقعاً مقدس و مورد احترام را با کلمات دشنام گونه همدیف قرار دادن، امری ناروا و قضایوتی نادرست است. میان مؤمنانی که اهل عقلانیت و علم و روشن‌بینی‌اند با کسان دیگری که منصب کورکورانه و عاری از منطق دارند، تفاوت بلکه تعارض اساسی وجود دارد و صدور حکم واحد در مورد همه آنها جفای آشکاری محسوب می‌شود. البته نمی‌توان از نویسنده‌ای که در فضای نم‌دن مادی آمریکایی پرورش یافته انتظار درک مفاهیم عالی دینی و عرفانی شهادت و فنا ... را داشت.

چیزی جهت ستایش یا فداکاری تامین کند می‌پیوندند. نیاز به پیوستن بیک هدف - هر هدفی - در پاس شخصی، کمبود احترام به خود، احساس حقارت، میل شدید به داشتن موقع اجتماعی، و جستجو برای تسلط بر زندگی ریشه دارد.

گروندگان در جستجوی محو خودشان در یک نهضت عظیم قابل ستایش می‌باشند و بدست آوردن احساسی از ارزش شخصی با یکی شدن کامل با دکترین یا گروه، که موقعیت و قدرتش به گروندگان موقعیت و قدرت می‌بخشد. چون مؤمنان واقعی به حقیقت و فضیلت مطلق نهضت برگزیده شان اعتقاد دارند، لذا بر آن می‌شوند که مردم را نسبت به شیوه تفکرشان مجبور و با دیگر نهضت‌ها رقابت نمایند. فی‌المثل میهن پرستان قشری که کشور خودشان را بالاتر از هر چیزی (منجمله خودشان) قرار می‌دهند، تحمل خارجی‌ان را نداشته و کوشش دارند که شیوه زندگی ملتشان را در ورای مرزهایش اشاعه دهند. کتاب اریک هوفر<sup>۱</sup>، مؤمن حقیقی (۱۹۵۱) تعریفی از شناخت این ذهنیت را بدست می‌دهد.

- مستبد. استبدادگرایی مجموعه‌ای از پیشداوری‌هاست شامل اعتقاد به ارزشهای متفاوت و محکوم دانستن عقایدی که مردود شناخته می‌شوند. مستبدان در طلب اقتدار، از رهبران بنحوی تسلیم آمیز و بدون انتقاد اطاعت می‌کنند در حالیکه حقوق زیر دستان را پایمال می‌سازند. مستبدان تفکری کلیشه‌ای دارند: خودشان را به صورت قربانی می‌بینند، درباره انگیزه‌های سایر مردمان سوء ظن دارند، برای قدرت و نظم ارزش قائلند (آدورنو<sup>۲</sup> و دیگران. ۱۹۵۰).

- ضد مستبد<sup>۳</sup>. ضد استبدادگرایی دلالت دارد بر طرز تفکر نسبتاً منسجمی که توسط مردم درون گرانی نشان داده می‌شود که نسبت به نظم و قدرت ناراضی می‌باشند. ضد مستبدان بدون تفکر قبلی دیدگاههای سیاسی جناح چپ را می‌پذیرند که تأکید بر آرمان‌گرایی، خوش بینی، و اولویت دادن به تغییر دارد (کرمل<sup>۴</sup> ۱۹۷۷).

متعصب. خصال شخصی در تعصب گرانی با تحجر فکری متمایز می‌گردد. متعصبان - زندانیان طرز فکرهای گذشته - افکار و عقایدی را تقویت می‌کنند که از اصلاح آن علیرغم شواهدی بر خلافش امتناع می‌ورزند. آنان، که از درک ایده‌های جدید پرهیز دارند، اطلاعات مبهم و غیر سازگار را مردود می‌شمارند. همانطور که وابستگی مشتاقانه‌ای نسبت به

<sup>۱</sup> Eric Hoffer

<sup>۲</sup> Adorno

<sup>۳</sup> Antiauthoritarian

<sup>۴</sup> Kreml

شخصیتهای صاحب اقتدار دارند انعطاف‌ناپذیری همیشگی در قبال معرفت و علم دارند. دکترینهای مستقر برای متعصب مهم است، از ایتروی، تعصب‌گرایی معادل جمود می‌باشد (روکیچ<sup>۱</sup> ۱۹۶۰).

این ده تیپ مثالهایی از مقولات خصائل شخصی مرتبط با سیاست خارجی می‌باشد. این تیپ ها، نه کاملاً جامع و فراگیر و نه متقابلاً منحصر بفرد می‌باشند، چه، بعضی وابسته به سایرین می‌باشند. ساختارهای دیگری مربوط به سیاست‌گذاری نیز قابل شناسایی می‌باشند، مثلاً هارولد لاسوال<sup>۲</sup> (۱۹۳۰) طرز فکر سیاستمداران و عقایدشان را مورد بررسی قرارداد و وجود سه نوع اساسی از شخصیت‌ها: آشوبگر، اداره کننده، و تئورسین رامشخص کرد. به طور مشابهی، جین کرک پاتریک<sup>۳</sup> (۱۹۷۴)، نخستین سفیر ریگان نزد سازمان ملل متحد، چهار نوع سیاستمدار زن: رهبر، شخصیت ساز، اخلاق‌گرا، و حلال مشکلات را متمایز می‌سازد.

تمیز میان خصوصیات شخصی مهم است زیرا هر یک ابزاری جهت تشخیص رفتار رهبران و جهت پیش بینی ها در دسترس قرار می‌دهد. پیش بینی ها امکان‌پذیرند (اگر چه همیشه صحیح نیستند) زیرا خصوصیات یک رهبر بر پاسخهایش نسبت به حوادث بین المللی نفوذ می‌گذارد (پرنیت ۱۹۶۵). خصوصیات شخصیتی نیز از جمله عوامل تعیین کننده گرایش سیاست خارجی می‌باشند، آنطور که در زیر شرح می‌شود.

### ناسیونالیسم و تجاوزگری خارجی

در یک سخن کلی، هر چه سیاست‌گذار ناسیونالیست‌تر باشد، گرایش سیاست خارجی وی بیشتر متجاوزانه و جنگجویانه خواهد بود. رهبرانی که بستگی و علاقه شدیدی نسبت به کشورشان دارند، مستعد ابراز خصومت، تنفر و شدت عمل در قبال خارجی‌ان می‌باشند. آنها غالباً اختلاف و رقابت بین المللی را اجتناب‌ناپذیر و لذا عادی تلقی می‌نمایند. ناسیونالیست‌ها مخالف سیاستهای فراملی هستند که در خصوص حاکمیت و صلاحیت ملی مصالحه می‌نماید. آنها همچنین مخالف کمک خارجی هستند و قتیکه جهت نفع دیگران داده شود و سیاستهایی را ترویج کنند که بر رفع تفاوتها بین کشورشان و دیگران تاکید ورزد. پیشبرد منافع خودی ملی، اصل مقدم سیاست خارجی ناسیونالیست‌ها می‌باشد.

<sup>1</sup> Rokeach

<sup>2</sup> Harold Lsswel

<sup>3</sup> Jeane Kickpatrick

## استبدادگرایی و سازگاری سیاسی

مستبدان گرایشهایی را ایجاد و حفظ می‌نمایند که در مطابقت با افکار گروههایی است که بدان تعلق دارند. آنها اطلاعاتی را که مغایر با تصورات پیشین‌شان باشد مردود شمرده و در جستجوی اطلاعاتی هستند که باورهای موجود را تقویت کند. چنین افرادی اقداماتشان را مبتنی بر چنین باورها و عواطف می‌کنند بجای تکیه بر حقایق و تحقیق، زمانی که متعهد به موضعی شدند، نسبت به تغییر آن اکراه دارند. اهداف سیاست خارجی دولتی که توسط مستبد حکومت می‌شود (مثلاً آلمان تحت رهبری هیتلر) غیر محتمل است که تغییر مهمی را نشان دهد، زیرا رفتار مستبدان بوسیله نیازهای روانی برای تصورات سازگار و ثابت تعیین می‌شود. تاکید آنان بر تشریفات و رویه‌های مبتنی بر مقررات، یکنواختی سیاسی را تقویت می‌نماید. دولتهایی که توسط شخصیت‌های مستبد اداره می‌شوند تمایل به نوآوری سیاست خارجی ندارند. استبدادگرایی همچنین رابطه نزدیکی با گرایشهای سیاست خارجی انزواجویانه، تفکرات جنگ سرد، و مقاومت در قبال سازش بین المللی دارد (لوینسون ۱۹۵۷، روزنبرگ<sup>۱</sup> ۱۹۶۷).

## محافظه کاری و انزواجوئی

شخصیت محافظه کار، دیدگاهی بدبینانه هم نسبت به طبیعت انسان و هم تصور آینده انسان دارد، و به همین جهت نابرابری میان ملت‌ها را به عنوان امری اجتناب ناپذیر، اگر نه آرمانی، از جنبه امور بین‌المللی می‌بیند. خارجیان به عنوان بیرونیهای تهدیدکننده دیده می‌شوند. بهترین شیوه رفتار با سایر ملت‌ها، به عقیده شخصیت محافظه کار این است که از آنها اجتناب شود. هم انزوا جویان و هم محافظه کاران بی‌علاقه می‌باشند به اینکه با

دیگران بجوشند یا تقبل مسئولیتی برای آنها بنمایند. آنها با تجدید نظر در ترتیبات سازمانی به منظور تصحیح عدم تعادلها یا افزایش برابری اقتصادی و اجتماعی مخالفت می‌ورزند. آنها در برابر قوانین مداخله کننده در خودمختاری انسان (یا یک ملت) و علاقه ملکی اش، مقاومت می‌نمایند. و اتحاد زیادی، نسبت به تغییر اجتماعی نظر ناساعدی دارند. هم در محافظه کاری و هم در اغلب اشکال انزواجوئی... همان باور تلویحی موجود است که خوش بختی خود شخص - و در نتیجه - خوش بختی ملت - جزئی از نظم طبیعی امور است. (مک کلوسکی ۱۹۶۷، ۸۴)

انزواجوئی نیز ارتباط نزدیکی با حالات "ناسازگاری" (تمایل به اجتناب، دوری، ترک) دارد تا با خلیات "جلب و جذب" (تمایل به قبول، سازگاری، پذیرش). توده مردم با شور و شوق بیشتری سیاستهای انزواجویانه را می‌پذیرند تا رهبران آمریکا، و گرایشهای انزواجویانه بیشتر

<sup>۱</sup> Levinson, Rosenberg

شایع درمیان بخشهای کمتر تحصیلکرده جامعه می‌باشند (مک‌کلوسکی ۱۹۶۷، ویتکف ۱۹۹۰). این جلوه‌ها بخشی اندک را در توصیف رابطه متقابل بالقوه بین خصال شخصی و باورهای سیاست خارجی نشان می‌دهد. خطر در خصوص روابط علی و متقابل پیشنهادی، امکان بروز این وسوسه است که شخص تصور کند می‌توان آنها را با صحت جهت پیش‌بینی رفتار هر فردی مورد استفاده قرار داد. روابط علی و متقابل، رابطه مبتنی بر جوامع را وصف می‌کند که ممکن است در مورد هر یک از افراد آن معتبر نباشد. با وجود این، اگر بخواهیم جهت‌گیری سیاست خارجی توسط رهبر خاصی را پیش‌بینی کنیم، می‌توان این رهبر را با ملاحظه خصائص طبقه‌بندی کرده و سپس جهت‌گیری مورد انتظار سیاست خارجیش را پیش‌بینی نمائیم، بشرط اینکه محدودیتهای این رهیافت را در نظر بگیریم (نگاه کنید همچنین به هرمان ۱۹۸۳، وینتر و دیگران ۱۹۹۱). برای تشریح اینکه چگونه خصوصیات شخصیتی رهبر ممکن است بر ترجیحات سیاسی اش نفوذ بگذارد، بیاید تا یک مثال مشهور را مورد بررسی قرار دهیم.

### جان فاستر دالس و اتحاد شوروی

مطابق تفسیری معتبر (هولستی ۱۹۶۲)، رفتار وزیر سابق امور خارجه جان فاستردالس نسبت به اتحاد شوروی ناشی از باورهای قبلی‌اش بود تا از عمل اتحاد شوروی. نظام باوری‌اش "مبتنی بر سه‌گانگی الحاد، دیکتاتوری مطلقه و کمونیسم، همراه با اعتقادی عمیق بود که هیچ نظم اجتماعی پایداری نمی‌تواند بر پایه چنین بنیادهائی احداث گردد"، سه اعتقاد قوی و استوار عبارت بودند از: (۱) مردم روسیه اساساً خوب بودند، ولی رهبران شوروی به طور غیر قابل آمرزشی بد هستند، (۲) منافع ملی شوروی، به منظور حفظ دولت، خوب بود ولی همراه با شر کینه‌توزانه کمونیسم الحادی بین المللی بد بحساب می‌آمد، و (۳) دولت شوروی خوب بود ولی حزب کمونیست بد بود.

منابع باورهای دالس چه بودند؟ معرفت وی تا حدودی با تجارب دوران کودکی‌اش شکل گرفت، رابطه با والدینش و گروههای همبازیها و هم‌تایانش، و نیازهای روانی و پیشداوریهای شخصی‌اش. شخص دالس از سابقه‌ای مورد تمجید و پیوندهای معتبر خانواده نخبه برخوردار بود که تفاخرش دو وزیر امور خارجه سابق بود. چنین تصور می‌شود که او گرایش اخلاقی و تبشیری را در قبال بسیاری از امور از پدربه ارث برده بود- کشیشی سخت‌گیر در کلیسای مشایخی پروتستان- شاید جان فاستردالس جسورترین اخلاق‌گرائی بود که تاکنون در مقام وزیر امور خارجه قرار گرفته باشد (بارنت ۱۹۷۲)، برای وی مقصود از سیاست، دنبال

کردن اخلاقیات بود. وی باور داشت که جنگ سرد اساساً یک منازعه اخلاقی است تا سیاسی. در تفکر او، رهبری "ریاکار"، "غیر اخلاقی" و "بیرحم" شوروی مورد تنفر بود زیرا عقاید رهبری مذکور "الحادی" بود. دو کیش جهانی رقابت می‌کردند، یکی خیر و دیگری شر.

به طور نمادی، دالس معمولاً یک نسخه از انجیل را در یک جیب کت و نسخه‌ای از مانیفست کمونیست مارکس را در جیب دیگر قرار می‌داد (هوپس<sup>۱</sup> ۱۹۷۳). هیچ سازشی نمی‌توانست با فلسفه‌ای صورت گیرد که مخالف مذهب بود.

سایر جنبه‌های گذشته دالس نیز ممکن است بر نگرش بعدی اش مؤثر بوده باشد. مثلاً تحصیل و کارش در حقوق بازرگانی ممکن است گرایش جسورانه "می‌توان کرد" را در وی تلقین کرده باشد، توانائی برآورد مخاطره و شرط بستن بر آن "و یک عادت فکری که" با خود به دیپلماسی همراه آورد، یعنی کشورها "همه به طور غریزی رقیب و مخالف موکل خودش، آمریکا بودند" (بارنت ۱۹۷۲). علاوه بر آن، دیدگاه‌های شخصی اش ممکن است محصول "خانواده" و زمینه "نخبه گرایانه‌اش" بوده باشد. همانطور که شرح حال نویس دالس، ریچارد اس. ام. گولد - آدامس<sup>۲</sup> خاطر نشان می‌سازد، دالس "هرگز با مردمی که گرسنگی، فقر، یا شکست شخصی داشتند در تماس نبود." علاوه بر آن باور داشت که هر کسی باید بهترین بهره را از زندگیش ببرد و آنهاییکه بهره نمی‌برند چیزی ناجور در وجودشان است، او هرگز به طور جدی کوشش نکرد تا بدبختی مردمی را درک کند که جرمشان این بود که در ته پله نردبان رها شده‌اند (نقل شده در بارنت ۱۹۷۲).

جان فاستردالس که خود را محافظه‌کار می‌دانست با تمایلات و رفتار مستبدانه شدید، خصائصی را متجلی ساخت که وابسته به آن تیپ شخصیتی بود. طرز فکرش در قبال ضعیف و فقیر دلالت بر ذهنیتی محافظه‌کار داشت: بدبختی و فقر، خطا و ضعف، منش افراد می‌باشند و به عنوان معیاری جهت ارزششان به کار می‌روند. استبدادگرایی اش به عنوان وزیر امور خارجه افسانه‌ای بود: از ما فوقتان حمایت کنید، با زیردستان مخالفت کنید. دالس خواستار چیزی بود که وی آن را "وفاداری مثبت" می‌خواند و آن را از تمامی کارکنان وزارت امور خارجه می‌طلبید، و خودش در قبال زیردستانش که به طور ناروایی مورد حمله مک کارتی قرار گرفتند به خاطر ادعای ثابت نشده تمایل نسبت به کمونیست، هیچ احساسی نداشت (بارنت ۱۹۷۲).

باورهای انعطاف ناپذیر و خشک دالس و خصائص شخصیتی، واکنشهای وی را نسبت به شوروی از پیش تعیین کرد و او را واداشت که اطلاعات را به نحوی تحریف کند که هر گونه

<sup>1</sup> Hoops

<sup>2</sup> Richard S. M. Goold-Adams

ناسازگاری بین دانش وی و شناخت ذهنی اش را تقلیل دهد (هالستی ۱۹۶۲). نیاز روانی دالس به حفظ آن تصور، موجب گردید تا تمامی اطلاعاتی را که با باور از قبل موجودش، یعنی اتحاد شوروی نمی‌تواند مورد اعتماد قرار گیرد، تضاد داشت رد نماید. اقدامات دوستانه شوروی به عنوان فریب تلقی می‌شد تا کوششهایی واقعی جهت تخفیف تشنج، مثلاً از حالت بسیج در آوردن ارتش شوروی به ضرورت (بخصوص ضعف اقتصادی) و سوء نیت نسبت داده می‌شد (مردانی که از صف خارج می‌شوند برای تولید بیشتر سلاحهای مرگبار به کار گماشته می‌شوند). به طور مشابهی، معاهده بیطرفی دولت اتریش<sup>(هفت)</sup>، به عنوان یاس شوروی (شکست سیاست اروپائیش) و ضعف (سیستم آنها که در آستانه فروپاشی بود) تلقی گردید (هالستی ۱۹۶۲).

بدینقرار، از نظر دالس، شورویها فقط می‌توانند زیان برسانند و نه خیر. اگر آنها به نحو همکاری کننده‌ای عمل کردند، یا به خاطر موضع ضعف یا به خاطر آن بود که می‌خواستند با فریب ایالات متحده را به سوی حالت عدم آمادگی بکشانند. تصور اولیه دالس را، اقدامات سوء شوروی تقویت می‌کرد یعنی آنها قاصر از رفتار شرافتمندانه می‌باشند. می‌توان به این نتیجه منطقی رسید که سیاستهای جنگ سرد جان فاستر دالس، ناشی از باورهای منفی رسوب یافته در ذهنش بود - آنچه هنری کیسینجر (۱۹۶۲) آن را به عنوان مدل "کیش شر ذاتی" رهبری شوروی نامید.

تصور انعطاف ناپذیر دالس و عدم تمایلش به پذیرش هر گونه اطلاعات نامساعد با ایمان بی حد نسبت به قضاوت خودش و عدم احترام برای داوریهای دیگران، که او آنها را زیردستان تلقی می‌کرد، تشدید می‌شد. دریافت دالس این بود که "او منحصرأ دارای شایستگی ارزیابی معنای سیاست شوروی است. این تصور یگانه بودن، در امور روزانه تعیین سیاست راه یافت، و طی دوران تصدی اش به عنوان وزیر امور خارجه وی آشکارا عدم پذیرش توصیه دیگران را نشان داد." (هالستی ۱۹۶۲).

### مثالهای دیگر

مثال دالس موردی متقاعدکننده برای درک نفوذ متغیرهای فردی در رفتار سیاسی می‌باشد، چه بدیهی است که رفتار سیاست خارجی دالس قطعاً ریشه در نظام اعتقادی و خصائل شخصیتی اش داشت. مثالهای دیگر نیز نتیجه‌گیری مذکور را تقویت می‌نماید<sup>(هشت)</sup>.

نیاز هنری کیسینجر را در نظر بگیرید که می‌خواست شخص خودش مورد قبول قرار گیرد، بی اعتمادی معلومش از سیاست خارجی دمکراتیک، و عدم تسامحش نسبت به مخالف، و



در عوض در نظر آورید اصرارش را به پنهان کاری، "علاقه به اقدامات تنها و فوری" و جایگزین کردن دیپلماسی خصوصی بجای دیپلماسی عمومی (استار ۱۹۸۴). به طور مشابهی، نیاز شدید لیندون بی جانسون به این که دوستش بدازند و احساس کند که سرنوشت را در کنترل دارد، سبب تقویت تمایلش طی جنگ ویتنام شد که خودش را در محاصره مشاورانی ببیند که بوی اطلاعاتی را می‌دادند که دوست داشت بشنود - اینکه محبوبیتش نزد مردم آمریکا پابرجاست و جنگ بخوبی پیش می‌رود - کیرنس<sup>۱</sup> (۱۹۷۶). دخالت خودبینی شدید جانسون در امور دولت همچنین وی را واداشت که سیاستهایش را "شخصی" نماید و خودش را به عنوان تجسم خود کشور بداند، آنگونه که در بیاناتش راجع به سیاستهای ویتنام متجلی است: "در ۱۹۶۵، جانسون از 'شورای امنیت من'، 'وزارت امور خارجه من'، 'سربازانم'، سخن می‌گفت. آن جنگ وی، مبارزه وی بود، وقتیکه ویت کنگ حمله کرد، آنها وی را مورد حمله قرار دادند. در یک مورد، یک سرباز جوان، که وی را به یک هلی کوپتر نظامی اسکورت می‌کرد، گفت جناب این هلی کوپتر شماست، جانسون در پاسخ گفت: "آنها همه هلی کوپترهای من هستند، پسر." (ساستوسپنجر<sup>۲</sup> ۱۹۸۵). "دستگاه کاخ سفید به صورت معشوقه رئیس جمهور در آمد" (کیرنی ۱۹۷۶).

به همین نحو می‌توان رهبری ترومن را در نظر گرفت، رئیس جمهوری که "آماده حمایت بدون چون و چرا از زیر دستانش بود" (دریویرا<sup>۳</sup> ۱۹۶۸). به عنوان یک شخص قاطع، ترومن وفاداری را انتظار داشت و برایش بی احترامی غیر قابل تحمل بود. از اینرو هنگامیکه با عدم تبعیت آشکار از جانب ژنرال داگلاس مک آرتور مواجه شد (خودکامه‌ای که می‌خواست جنگ‌افروزی کرده و نبرد با کمونیست‌های در آسیای دور را توسعه دهد)، رئیس جمهور قاطعانه با عدم تبعیت برخورد کرد: "شما مرخصید!" همانطور که ترومن وفاداری و حمایت را عطا می‌کرد، انتظار آن را از دیگران نیز داشت.

در ارزیابی پایه‌های روانی دیپلماتیک رئیس‌جمهور آیزنهاور، دشواریهایی بروز می‌کند، زیرا رهیافت بی سروصدایش نتایجی را بوجود آورد که در آن زمان به عنوان بخشی از شیوه کار وی شناخته نشدند. مورخان دوره ریاست جمهوری وی را مجدداً ارزیابی کرده و اکنون در آن اقتدار و فرماندهی را می‌بینند در جاییکه سابقاً آن را عدم توجه و بی تفاوتی نسبت به وظائف مقام ریاست جمهوری می‌دیدند (نگاه کنید به آمبروز ۱۹۹۰). شخصیت آیزنهاور به رهیافت

<sup>۱</sup> Kearns<sup>۲</sup> Stoessinger<sup>۳</sup> Derivera

مدبرانه "دست نامرئی" و کاملاً مؤثرش کمک کرد (گرین استاین ۱۹۸۲) و مورد پیچیده ریچارد نیکسون هنوز از ذهن محو نشده است. برخی از اقدامات نیکسون، چه در داخل و چه در خارج از حوزه ریاست جمهوری، ظاهراً تنها در پرتو تنشهای خصوصی و مشکلات عاطفی اش قابل توضیح است. در نظر بگیریید بررسی روان تحلیلی دیوید آبراهامسن (۱۹۷۷) را، که نیکسون را به عنوان یک شخصیت مغشوش تشخیص داده است، در جنگ با خودش در زمان رویدادهای شدید روحی، و منازعات والدینش در ایام ناگوار کودکی. آن منازعات هرگز رفع نشد، و نیکسون را بی ثبات، غیر قاطع، و بالاتر از همه به طور خودآگاهانه ای نامطمئن نسبت به خودش ساخت. موارد مذکور در توضیح ناراحتی آشکار نیکسون در کاخ سفید، ناتوانایی اش در برقراری و حفظ روابط گرم شخصی، سوء ظن بی اعتمادانه به کسانی که در اطرافش بودند، به خود فرو رفتنش، و رهیافت خصمانه و رقابت آمیز نسبت به مخالفان سیاسی اش دخالت دارند. با فتح کردن و نابود ساختن که "پیروز" باشد، نیکسون طی بحرانها توانست به طور موقتی عدم اعتماد بنفیس را کنار زده و کشمکشهای خصوصی اش را مخفی سازد. معذک، مشکلات شخصی اش ممکن است به طور ناخودآگاه نیکسون را به شکست سوق داده باشد، زیرا از لحاظ روانی احساس بی کفایتی می کرد و مظنون که محق به پیروزی نیست. تصمیماتی که توسط چنین عوامل شخصی انگیزه گردد بعید نیست مؤثر در تراژدیهای ویتنام و واترگیت بوده باشد.

این نمونه ها محققاً نشان می دهد که محتوی و رفتار سیاست خارجی آمریکا شاید در برخی موارد شدیداً تحت تأثیر خصوصیات شخصی سیاست گذاران باشد. با وجود این، هم موارد اعمال آن نفوذ و هم حدودش محتملاً توسط عوامل گوناگونی محدود می شوند که اینک، بدان روی می آوریم.

### محدودیتها در خصوص توان ایضاحی عوامل فردی

آیا تداوم و تغییر در سیاست خارجی آمریکا بعد از جنگ جهانی دوم را می توان در صفات و خصوصیات شخصی رهبران جستجو کرد؟ هر اندازه تفسیر مذکور از لحاظ استنباط مستقیم جالب باشد از این حقیقت نباید غافل بود که افراد تنها یکی از چندین منبع سیاست خارجی آمریکا می باشند، هر یک از منابع می تواند تأثیری را که رهبران می توانند بر جهت سیاست خارجی اعمال کنند شدیداً محدود سازند. پس مسأله اینست که تحت چه شرایطی خصوصیات فردی رهبران ممکن است مؤثر باشد.

### چه هنگام عوامل فردی مؤثر می‌باشند؟

به طور کلی، نفوذ خصوصیات شخصی در امر سیاست‌گذاری به نسبت مستقیم با عوامل زیر افزایش می‌یابد:

- سطح مقام فرد در ساختار تصمیم‌گیری. هر چه بالاتر یک فرد در سلسله مراتب حکومت امور خارجی صعود نماید، بیشتر شخصیت صاحب شغل می‌تواند بر سیاست تأثیر بگذارد.

- ابهام و پیچیدگی موقعیت تصمیم‌گیری. چون مردم به وضعیتهای نامطمئن و مغشوش و اکنشهای عاطفی نشان می‌دهند تا پاسخهای منطقی و از روی آرامش، ادراک مقتضیات مهم می‌باشند. در حداقل چهار نوع از موقعیتهای سیاست خارجی، انگیزه‌های روانی (غیر منطقی) به خاطر ابهام قابل ملاحظه وضعیت وارد صحنه می‌شوند: (۱) وضعیتهای نو، که افراد تجربه قبلی اندکی درباره آن دارند و نشانه‌های آشنای کمی جهت کمک به تعیین وضعیت موجود است، (۲) وضعیتهای بغرنج، که عوامل متعدد و مختلف در آن دخالت دارند، (۳) وضعیتهای متغایر، که بسیاری تضادها و عدم مطابقت‌ها را در بر دارد، و (۴) وضعیتهای فاقد اوامر و قیود اجتماعی، که آزادی‌گزینش را امکان می‌دهد زیرا گزینه‌های مناسب اجتماعی، روشن نمی‌باشند (دی رنزو<sup>۱</sup> ۱۹۷۴).

- سطح اعتماد بنفس و خودبینی در فرد. اعتقاد ذهنی تصمیم‌گیرندگان در توانائیشان نسبت به کنترل حوادث - احترام بنفس، اعتماد بنفس، و ایمان بخود - قویاً حدودی را مشخص می‌کند که آنها جرأت می‌یابند تا ترجیحات خود را در تعیین مشی سیاسی دخالت دهند. (دی ریویرا ۱۹۶۸). بالعکس، در نبود چنین اطمینانی (یا خودخواهی بیمارگونه بیش از حد)، عدم اعتماد بنفس مانع از توسل به مخاطره و رهبری می‌گردد.

- سطح دخالت شخصی فرد در وضعیت وقتی مردم باور کنند که منافع و رفاه‌شان در معرض خطر است، واکنش آنها در درجه نخست توسط نیازهای روانی شخصی تعیین می‌گردد. آنها دیگر آرام و منطقی بنظر نمی‌رسند بلکه بر مبنای احساساتشان اقدام می‌نماید. مقایسه کنید رفتار دانشجویی را هنگامیکه به طور عادی در ساعت درس یادداشت برمی‌دارد با رفتار وی هنگامی که از او خواسته می‌شود قطعه‌ای را بخواند یا موقعیکه با استاد بر سر نمره امتحان گفتگو می‌کند. بهمین ترتیب، وقتی سیاست‌گذار در مدیریت سیاسی، خود مسئولیت را بعهده می‌گیرد (و در نتایج آن نفس فرد دخالت می‌یابد)، واکنشهایش مکرراً احساسات شدید او را نشان داده و ذات شخصی‌اش آشکار می‌گردد. مقایسه کنید رفتار رئیس جمهور جانسون را در رابطه با ویتنام در ۱۹۶۳ (احتیاط آمیز) با رفتارش در ۱۹۶۸ (هیجان‌زده، قهرآمیز)، که تا آن

<sup>۱</sup> Drenzo

زمان جنگ تبدیل به "جنگش" شده بود.

- کمپایی اطلاعات موجود. هنگام مواجهه با تصمیمی که در آن اطلاعات مربوطه غیر قابل دسترسی است، رغبت‌ها و بیزاریهای احتمالی، گزینش‌های سیاسی را دیکته می‌کند. بالعکس، "هر چه بیشتر فردی درباره امور بین‌المللی اطلاعات داشته باشد، کمتر احتمال دارد که رفتارش مبتنی بر نفوذهای غیر منطقی" باشد (وربا<sup>۱</sup>، ۱۹۶۹). اگر سایر چیزها برابر باشد اطلاعات وافر این احتمال را کاهش می‌دهد که تصمیمات بر اساس انگیزه‌های روانی و نیازهای شخصی استوار باشند.

- ابتدای تصدی قدرت یا تصدی تحت شرایط هیجان‌آور. وقتی که فرد نخست وارد محل اداره‌اش می‌شود، استلزامات رسمی نقش، دست کم بوی می‌گوید که چه باید بکند. این امر بخصوص در مورد رؤسای جمهور تازه انتخاب شده صحت دارد که معمولاً از لذت یک "ماه عسل" برخوردار می‌شوند که طی آن، نسبتاً فارغ از انتظار و فشار فوق‌العاده می‌باشند. بنابراین، بهمین نحو نیز، اعضای کابینه و سایر مقامات عالیرتبه معمولاً دوره کوتاهی را تجربه می‌کنند که طی آن آزادی عملشان زیاد است و تصمیماتشان با مقاومت کمتری مواجه می‌گردد. فزون بر این، هنگامیکه رهبری، قدرت را در پی حادثه‌ای هیجان‌آور (یک پیروزی خیره‌کننده انتخاباتی یا قتل رئیس سلف) بدست می‌گیرد، "رهبر سیاسی عالیرتبه جدید می‌تواند سیاستهایش را تقریباً با دستی باز تنظیم و مطرح سازد. طی این دوره انتقاد از جانب حوزه انتخابیه، پنهان می‌باشد" (هرمان ۱۹۷۶).

شرایط بحران اغلب مقتضیاتی را بوجود می‌آورد که تأثیر بالقوه افراد را بر روند سیاسی تقویت می‌نماید. چون بحرانها "امور طبق معمول را" به هم می‌زند، نوعاً نفوذها را آشفته می‌سازند که در غیر اینصورت بر چگونگی تعیین سیاست خارجی تأثیر می‌گذاشتند، از اینرو به عوامل فردی امکان ایفای نقشی بیش از حد معمول را در تأثیر گذاشتن بر تصمیمات سیاست خارجی می‌دهند. تصادفی نیست که رهبران بزرگ تاریخ معمولاً طی دورانهای چالش شدید برخاسته‌اند. زمان شخص را می‌سازد تا اینکه شخص زمان را، بدین معنی است که بحران می‌تواند یک رهبر بالقوه را از قید و بندهای رها سازد که معمولاً مانع از شکوفایی قابلیت وی به ایجاد تغییر می‌شد.

یک بحران سیاست خارجی "وضعیتی است که (۱) اهداف مهم و با اولویت بالا، واحد تصمیم‌گذار [مثلاً، سیاست‌گذاران خارجی] را تهدید می‌کند، (۲) زمان موجود برای پاسخ را قبل از تغییر تصمیم محدود می‌سازد، و (۳) اعضای واحد تصمیم‌گیری را با وقوعش به شگفتی

می‌اندازد (هرمان ۱۹۷۲). وقتی چنین وضعیتی به وجود می‌آید، چندین امر به نوبه روی می‌دهد (هرمان ۱۹۶۹، ۱۷-۴۱۶):

- مقامات بالاترین سطوح حکومت اتخاذ تصمیم می‌کنند (به خاطر تهدید متصور نسبت به اهداف و منافع ملی)

- رویه‌های بوروکراتیک که معمولاً در سیاست‌گذاری خارجی دخالت دارد کنار گذاشته می‌شود (زیرا مقامات عالیرتبه می‌توانند حکومت را متعهد به اقدام کنند بدون ارج گذاشتن معمول به بوروکراسی‌ها).

- کسب اطلاعات درباره وضعیت بسیار دشوار است (زیرا فوریت زمان، توانایی سیاست‌گذاران را به کسب اطلاعات تازه محدود می‌سازد).

- انتخاب میان گزینه‌ها اغلب مبتنی است بر چیزی غیر از اطلاعات درباره وضعیت کنونی (مثلاً، به خاطر کمی وقت قیاس با وضعیتهای پیشین ممکن است غیر قابل تحصیل باشد).

- خصوصتها و مخالفتهای شخصی میان سیاست‌گذاران کم اهمیت می‌شود (به خاطر نیاز فوری جهت توافق).

- پاسخهای افراطی تشویق می‌گردد (به خاطر اطلاعات محدود و اهمیت فزاینده شخصیت سیاست‌گذاران).

بحران‌ها موجب تشکیل گروههای موقت تصمیم‌گیری شده که به آنها اقتدار وسیعی تفویض می‌گردد و این مسأله در تبیین مقاصد بحث ما قابل ارزش است (هرمان و هرمان، ۱۹۸۹). لذا در بحران‌ها، نخبگان تصمیم‌گیرنده، حاکم واقعی می‌باشند، رویه‌های بوروکراتیک کوتاه و مسئولیت تصمیم از مراکز عادی قدرت حکومت گرفته شده و مجدداً توزیع می‌گردد. از اینرو، از یکی از بزرگترین محدودیتهای ناشی از نقش بر فرد تصمیم‌گیرندگان اجتناب می‌گردد.

علاوه بر آن، "بحران طرحها و هدفهای سازمانی را مختل و برنامه مرتب فعالیتها را تغییر می‌دهد." در نتیجه "وظائف کارکنان مجدداً تعیین و تصمیم‌گیرندگان عالیرتبه توجه خود را منحصر به بحران معطوف می‌دارند، اقدام در خصوص سایر امور را که ممکن است در اصل اولویت بالائی داشته باشد بر اساس ارزشهایشان به تعویق می‌افکنند" (رابینسون ۱۹۷۲). مثلاً طی بحران کوبا، برخی از اعضای تیم موقتی مدیریت بحران از قید بستگی سازمانیشان "رها" گردیدند. با تعیین وظیفه برای "کلی دانان شکاک" آنان موظف به بررسی مشکل سیاست به عنوان یک کل گردیدند تا اینکه به موضوعات در شیوه سنتی بوروکراتیک بنگرند. بدین ترتیب هر فرد نظرات و ملاحظات خودش را منحصر به جنبه‌های ویژه‌ای می‌ساخت که کارشناس

آن بود و از بحث درباره موضوعاتی که در آن سایرین حاضر، ظاهراً متخصص تر بودند اجتناب می‌ورزید<sup>۱</sup> (جانیس ۱۹۸۲).

آخر الامر اینکه، شواهد مطالعات موردی دلالت دارد بر اینکه تبعات داخلی گزینه‌های سیاسی در وضعیتهای بحرانی مورد بررسی دقیق قرار نمی‌گیرد (پایچ<sup>۱</sup> ۱۹۷۲، مقایسه کنید هامپسون ۱۹۸۸)<sup>۲</sup>. این امر افراد را از قیود معمول آزادتر، و ابزار ارزشها و لیاقتهای فردی را تشویق می‌کند و احتمال تأثیر خصوصیات شخصی تصمیم‌گیرندگان در سیاست را افزایش می‌دهد. در واقع، شخصیت فرد رهبر، ممکن است تعیین‌کننده باشد، چون موانع عادی سازمانی و اجتماعی بحال تعلیق در می‌آیند. در وضعیتی که به طور همزمان اراده یک ملت و شئونات رئیس جمهور مورد چالش باشد، روندهای تصمیم حکومتی به سهولت می‌تواند با روندهای دینامیک روانی رئیس قوه مجریه آمیخته گردد. علاوه بر آن تحت چنین شرایطی، حل بحران سیاسی در حالت نهایی بستگی به برآیند تعارضات شخصی و عاطفی خواهد داشت (دی رنزو ۱۹۷۴). ضروری است که در این باره خاطر نشان ساخت که تأثیر شخصیت بر تصمیمات سیاست‌گذاری خارجی آمریکا بویژه هنگام استفاده از زور، قوی بوده است. (استرج ۱۹۷۸) - و زور اغلب گزینه انتخاب شده در وضعیتهای بحران می‌باشد.

اگر چه بحرانها در سیاست بین‌المللی همیشه روی می‌دهد، آنها فقط بخشی از تصمیمات بی‌شمار و مداومی است که توسط اعضای حکومت امور خارجی، شامل بالاترین رهبران کشور اتخاذ می‌گردد. از اینرو، استعدادهای ذاتی و نیروهای ناخودآگاه و پیشداوریهای شخصی، در اکثر موارد عوامل تعیین‌کننده بسیار قدرتمند در رفتار سیاست خارجی نمی‌باشند. بلکه، بر اساس طبیعت مشکل، خلق و خوی روانی تصمیم‌گیرنده نسبت به وضعیت مذکور، و شناخت ذهنی وی از اهمیت آن، تغییر می‌نماید.

آیا وضعیتهای دیگری هستند که توانمندی خصوصیات شخصی رهبران، عامل مهم و تعیین‌کننده سیاسی باشند؟ یک چنین وضعیتی ممکن است زمانی رخ دهد که تصمیم بر محور مفاهیم کلی و تجریدی اهداف خط مشی اساسی کشور مرکزیت یابد. نه مانند مواردی که از سیاست‌گذاران خواسته می‌شود که راه حلی عملی برای یک مشکل مشخص بیابند، که توجه معطوف به موضوعات ایدئولوژیک و دگرترین می‌گردد، و بنابراین ترجیحات ارزشی رهبران، باورهای بنیادی، و نیازهای ذاتی بخصوص مؤثر می‌شوند.

در نظر آورید مواضع گوناگونی را که توسط رؤسای جمهور گذشته در خصوص موضوع مهار کمونیسم اتخاذ گردید. در مورد خاص هند و چین، جائیکه پنج رئیس جمهور مختلف با

<sup>۱</sup> Paige

ضرورت تصمیم‌گیری مواجه شدند که آیا و چگونه "جنگ" با کمونیسم باید انجام گیرد، در اینجا، شخصیت به صورت عامل نفوذ آشکاری در آمد در اینکه هر یک چگونه واکنش نشان دادند. یک برنامه ریز سیاسی سابق این پدیده را چنین ترسیم می‌نماید:

ترومن لجوج و سرسخت، مصمم بود که این خصوصیات را در سیاستهای متجلی سازد... وی احساس کرد که با طلوع کمونیسم در آسیای جنوب شرقی مورد چالش قرار گرفته و مصمم گردید که جلو آن را بگیرد. آیزنهاور، که در مقام خود احساس آسودگی می‌کرد، به خاطر عادت به فرماندهی عالی، که نیازی به استقرار اعتبارش به عنوان یک رهبر قاطع و مقتدر نزد کنگره نداشت، به طور نسبی آرامش خاطر داشت و بیشتر کناره گیر بود. وی به تنهایی در میان پنج رئیس جمهوری که در قضیه هند و چین دخالت داشتند قادر به تحمل شکست در قبال کمونیسم [شکست فرانسویها] بود و اینکه برای چنین شکستی نتیجه‌ای توفیق‌آمیز را فراهم آورد به افزایش تدریجی مسئولیت ایالات متحده در آسیای جنوب شرقی پرداخت... کندی ماهر، مشتاق و صاحب جرأت تا حد ماجراجویی بود. وی به همین مناسبت از پذیرش تعهدات جدید دوری نمی‌گزید... جانسون از ترکیبی از عقده حقارت عظیم در خصوص اداره امور کشور و نیز احساسی از برتری، تجربه و اعتماد به نفس در اداره و استفاده ماهرانه از اشخاص مهم و با نفوذ و افراد موفق در سیاست آمریکا، در رنج بود. عقده حقارتش... وی را در بیم و بی‌اطمینانی نسبت به مشاوران متخصص امنیت ملی و امور خارجی میراث کندی قرار داد، او را روشن‌فکرانی که وی را محاصره کردند... نتیجتاً، جانسون سناریوهای ناجور را از فارغ التحصیلان مکتب فکری بالا بردن تشنج در خصوص ویتنام پذیرفت... عاقبت الامر، خصائص ماهرانه منفی نیکسون، یک قدرت طلب کاملاً نامطمئن (و مبتلا به سوء ظن شدید) ولی شدیداً جاه‌طلب، وی را وادار ساخت که مردم را فریب دهد به اینکه باور نمایند که دارد از ویتنام عقب‌نشینی می‌کند و قتیکه او نه تنها جنگ را ادامه بلکه شدت می‌داد... او همچنین ترتیبی داد که عموم مردم را متقاعد سازد که شکست در ویتنام را تبدیل به وضعیت نه برد و نه باخت کرده است... با تغییر بنیادی‌ترین اساس منطقی سیاست خارجی آمریکا، یعنی، معادل دانستن امنیت آمریکا در ذهن مردم ایالات متحده را با شکست کمونیسم در هر جا که باشد (کاتنبرگ<sup>۱</sup>، ۱۹۸۰، ۲۲۷).

با شناخت اینکه رؤسای جمهور مختلف در وضعیتهای مشابه به طور مختلفی پاسخ دادند، پرسش هیجان‌انگیز دیگری بدنیال می‌آید: شخصیت کسانی که طبقه نخبه تصمیم‌گیرندگان را تشکیل می‌دهند تا چه حد متفاوت و مؤثر می‌باشد؟

### آیا نخبگان سیاست‌گذار و سیاستمداران کیفیات شخصیتی مشابه دارند؟

با توجه به سابقه و تجربه، مجموعه افرادی با همگونی قابل ملاحظه، تشکیلات بعد از جنگ سیاست خارجی آمریکا را ساخته‌اند. با یادآوری از فصل ۹ راجع به مشابهت‌های کسانی

<sup>۱</sup> Kattenburg

که از ۱۹۴۵ سیاست خارجی آمریکا را اداره کرده اند، با اطمینان بیشتر می‌توان گفت، با آنکه رؤسای جمهور بعد از جنگ، مشاورانشان، و سایر نخبگان فکری پیشداوریهای شخصی متفاوتی را به معرض نمایش گذاشته و باورهای متفاوتی را حمایت کرده‌اند (هالستی و روزنو ۱۹۸۴، ویتکف ۱۹۹۰، همچنین نگاه کنید به مک‌گلن سرکیس ۱۹۹۳)، ولی این تفاوتها، مشابهت‌های مهم را تحت الشعاع قرار نمی‌دهد. ملاحظات چندی این نظر را تأیید می‌کند.

عموماً چنین فرض می‌شود که مشاغل دارای قدرت و اعتبار، ضرورتاً احترام و افتخار را ایجاب می‌کند و بنابراین به طور طبیعی مورد آرزوی تقریباً هر فردی است. ("در آمریکا، هر فردی می‌تواند تا حد رئیس جمهور بالا رود") ولی آیا چنین است؟ ممکن است واقع‌گرایانه تر باشد که پذیرفت که فقط بخش کوچکی از مردم آمریکا رویای کسب مقام بالای عمومی را در سر می‌پرورانند. بعلاوه آنهائیکه حقیقتاً وارد در این جریان می‌شوند یا از لحاظ سیاسی به فعالیت دست می‌زنند بخش بسیار کوچکتری از شهروندان را تشکیل می‌دهند.

وقتی با دقت بیشتری به سیاست‌گذاران امور خارجی بعد از جنگ آمریکا بنگریم، متوجه می‌شویم که آنها دارای مجموعه متمایزی از خصوصیات شخصی هستند که آنها را از میانگین مردم جدا نگه میدارد. مشارکت در سیاست و داشتن آروزهای سیاسی ممکن است ناشی از تمایل واستعداد شخص باشد، نتیجه منطقی اینک که کسانی خواستار کسب مشاغل بالا می‌باشند که خصائل روانشناسی مشابهی دارند که آنان را بیشتر شبیه یکدیگر و کمتر همانند "میانگین" آمریکاییان می‌سازد.

آنها که به کار سیاسی جلب می‌شوند معمولاً حائز غریزه کسب قدرت هستند. رهبران سیاسی تشنه قدرت می‌باشند. چه چیزی محرک گزینش‌هایشان می‌باشد؟ تفسیر کلاسیک روانشناسی، در "حیوان سیاسی" تلاشی را می‌بیند جهت فائق آمدن بر تصور حقیر بودنش، "قدرت طلب... در پی قدرت است به عنوان ابزاری جبران کننده در برابر محرومیت. انتظار می‌رود که با کسب قدرت بر عدم اعتماد به نفس غلبه نماید، خواه با تغییر خصوصیات خود، خواه محیطی که در آن عمل می‌کند" (لاس ول ۱۹۷۴). بنابراین، سیاستمداران در پی کسب مقام و قدرتند زیرا خواهان جلب توجه و کسب اطاعت، احترام، و شانی هستند تا بر احساس شخصی ناتوانی غلبه نمایند. اریک فروم به نحو مشابهی استدلال کرده است که "حرص برای قدرت ریشه در ضعف دارد نه در توانائی، و اینکه از لحاظ اصولی این انگیزه تلاشی است مذبحخانه جهت تحصیل قدرت ثانوی چون قدرت اصیل موجود نیست" (نقل شده در دی رنزو ۱۹۷۴).

سیاست‌گذاران تشنه قدرت می‌باشند. اگرچه ممکن است ادعا کنند که وارد سیاست



شده‌اند تا در خدمت مردم بوده و کار خیر انجام دهند، در حقیقت، سخن مذکور عبث است و آنان به طور ناخودآگاه در طلب رهبری هستند تا ناایمنی‌های شخصی‌شان را جبران نمایند و احترام بخودشان را با حفظ قدرت در برابر دیگران تقویت نمایند. بروس بوکانان این نظر اینک متعارفی را درباره انگیزه‌های آرزومندان ریاست جمهوری چنین توصیف می‌نماید:

تجربه ملی اخیر - و عقل سلیم - بما می‌گوید کسانی که نهایتاً ریاست جمهوری را می‌برند، اشخاصی هستند با جاه طلبی شخصی تقریباً فشری که خود را علاقمند به فداکاری و نادیده گرفتن سلامتی، خانواده، آرامش خیال، و اصول نشان می‌دهند تا این غنیمت را بدست آورند. در برابر این سؤال که، "توفیق به چه قیمتی؟" نامزدهای ریاست جمهوری تقریباً در پاسخ اتفاق نظر دارند: "بهر قیمتی" (بوکانان ۱۹۷۸، ۱۵۴).

این تصویر از انگیزه‌های روانی رهبران بسادگی می‌تواند اغراق آمیز باشد، چون تفاوت‌های صریح در انگیزه و باور نیز واضح است. شاید، عمومیت دادن به واکنش مردم نسبت به تحصیل قدرت کمتر اشتباه‌آمیز باشد. با آنکه انگیزه‌های سائق افراد در کسب مقام و قدرت گوناگون می‌باشد ولی، واکنش‌های آنان نسبت به امتیازات و اعتبار شغل به طور نسبی مشابه است. صاحبان قدرت، خواه قدرت به آنها بموجب انتخابات اعطا شده خواه با انتصاب به مقام عالی، از لحاظ شخصی در نقشی که باید ایفا نمایند جذب می‌شوند، می‌گذارند که ماهیت و هویتشان با مقام عجین گردد، و از احساس قدرت، منظور، و اهمیتی که از این تجربه بدست می‌آورند مست می‌شوند. آخر الامر، آنها متوجه می‌شوند که دارند تاریخ را می‌سازند، و مورد توجه مطبوعات و مردم می‌باشند. حتی افراد بسیار مطمئن بخود می‌توانند به آسانی هویت شخصی را با نقشی که انجام می‌دهند اشتباه بگیرند و قدرتی را که به خاطر مقام به آنها تفویض گردیده با قدرت شخصی یکی تصور کنند. گام بعدی بالا بردن اهمیت خود شخص در طرح کلی امور است: این تصور که امور به خاطر وجود شخص وی انجام می‌گردد هنگامیکه در حقیقت امور انجام می‌یابد، نه صرفاً به خاطر قدرتی که یک فرد آن را کنترل می‌کند، یا اینکه، با قدرتمند بودن، فرد بی نظیر می‌شود.

اغلب افراد که نقشی را انجام می‌دهند، در ذهن خودشان، شبیه ماسکی می‌شوند که به صورت زده‌اند. آنطور که سفیر سابق ایالات متحده در هند، جان کنت گالبرایت، (در زبان انحصاری مردانه آن زمان) درباره بوروکراتها و مقامات می‌گوید:

از قدرت بهره می‌برند نه به خاطر حق شخصی بلکه به خاطر سازمان. صاحبمقامی در پنتاگون یا وزارت امور خارجه از اقتداری برخوردار می‌شود که ناشی نه از کیفیات شخصی اش بلکه از عظمت و قدرت ایالات متحده است. دلیل جالبی برای تأیید این نکته، شیوه زندگی... یک سفیر آمریکا نزد کشوری کم اهمیت است، [که] به او احترام قابل ملاحظه‌ای توسط اغلب مردم منجمله خودش داده می‌شود، تا روزی که او بازنشسته شود. آنگاه او از نظر ناپدید می‌گردد... آن ایالات متحده بود که... مرد را

مهم ساخت و نه، با ناخurstندی، هیچ یک از کیفیات خود فرد. این حقیقت را که جای تعجب ندارد، تعداد کاملاً معدودی افراد سازمان نتوانستند درک کنند. درحالیکه بقیه قدرتش را به رخ می کشند با این خیال که گویی قدرت خودشان است. تفاوت بین بزرگترین مقام و حقیرترین فرد چیزی نامطبوع است که بتوان دید. (گالبرایت ۱۹۷۳، ۳۱۵)

نکته ای که گالبرایت متذکر می شود در درک نفوذ فرضی افراد در سرنوشت کشور مهم است: مقام همانقدر می تواند شخص را بسازد که شخص مقام را. مردم جزو نخبگان محسوب می شوند فقط به خاطر اینکه مشاغل نخبه ها را بدست گرفته اند و نه به آن سبب، که آنها گاهی اوقات فرض می کنند، که ذاتاً موجودات ویژه ای هستند. در خصوص تأثیر مقام بر صاحبان مقام باید گفت آنهایی را که در طبقه نخبگان سیاست خارجی هستند بیشتر شبیه هم می سازد تا متفاوت از یکدیگر.

### آیا افراد اهمیتی دارند؟ حدود روانی بر تغییر سیاسی

به نحوی، من دانسته بودم که "قدرت" ممکن بود مانند این احساس باشد، گرچه من تا آن زمان چیزی ننوشیده بودم ولی می دانستم که ویسکی اثرش به مغز می رود. مزه قدرت، با هر چیزی دیگری که بود که من آن را در روز نخست چشیدم، نیز به مغز من رفت، ولی آنطور که به من هشدار داده بودند نبود. من به این مقام آمده بودم با طرحها و پروژه ها. و من در میان جریان غیر قابل مقاومت گزاشات، جلسات، مراسم، بحرانها، چیزهای پیش پا افتاده گیر کردم. جملات و عباراتی تأیید نشده و عباراتی تأیید شده بودند، و مردمی که منتظر من بودند تا به آنها بگویم طرحهایم چه هستند، و مردمی که کارهایی می کردند که هیچ ربطی با طرحهایم نداشت. من به میان جریانی از کار کشانده شده بودم که آغاز نکرده بودم و قادر به متوقف ساختن آنها نبودم. مردمی در آنجا بودند که این جریان را اداره می کردند، و یک دستگاه مستقر در فعالیت بود که مرا در انجام آن کمک کند. تمامی سیستم در اختیار من بود. به یک عبارت، من صاحب قدرت بودم و قدرت نیز صاحب من بود. (فرانکل ۱۹۶۹، ۶-۵)

این خاطرات سیاستمدار جدیدی است از روز نخست کار در مقامش که پیوند و ارتباط بین سیاست گذار و مقام سیاسی را ترسیم می نماید. سیستم سیاست گذاری تأثیر می گذارد بر رفتار کسانی که در درون آن کار می کنند<sup>(۳)</sup>. گرچه ما نمی توانیم دقیقاً درباره اینکه چه چیزی یک سیاستمدار را سیاستمدار می سازد سخن بگوئیم، بحث ما در فصل قبلی، مشابهت نگرش میان کسانی که نقشهائی را در درون حکومت امور خارجی بعهدده دارند، مستند ساخت - صرفنظر از تبعات تنوعهای طبیعی و اخلاقی میان خود افراد و طرحها و پروژه هایشان. بمحض اینکه افراد وارد گروه جدیدی می شوند، فشارهای بسیار زیادی را تجربه می کنند که خود را با دیدگاههای غالب و از پیش موجود آن گروه وفق دهند. آنها در می یابند که باید "همراه بشوند تا همراهی را بدست آورند." برای پذیرفتن دیدگاههای مافوقها و اسلاف پاداش می گیرند و برای

تردید کردن در خصوص آنها، مجازات می‌شوند یا از وجهه و اعتبار، محروم می‌گردند و تنها معدودی مقاومت می‌ورزند. اقتدار و سنت بندرت مورد چالش قرار می‌گیرد.

تمایل روانی به پذیرش دیدگاه‌های کسانی که با آنها مکرراً سرو کار داریم بسیار جدی است. این امر معلوم می‌سازد که برخی وضعیت‌ها مستلزم رفتارهای واحد است صرفنظر از شخصیتهای متفاوتی که در آن دخیل باشند. زیرا مردم بنحو متفاوتی رفتار می‌کنند هنگامیکه در گروه‌های متفاوت و در فعالیتهای متفاوتی مشغول می‌باشند، این برای همگان امری عادی است مگر آنهاییکه صاحب شخصیت قوی و خارق‌العاده هستند که در برابر فشارهای گروه و خواسته‌های شغل مقاومت ورزند. همه مردم کشش دارند به اینکه خودشان را و گاهی شخصیتشان را با نقش و شغلشان منطبق سازند (نگاه کنید به لیبرمن ۱۹۶۵). هرکس برخی از شیوه‌های مورد انتظار رفتار و الگوهای مرتبط با آن را دارد. اغلب اینها توسط هنجارهای تصمیم‌گیری قبلی تعیین می‌گردد، که در روندهای اجتماعی در درون یک ساختار نهادی جا گرفته و توسط آن تقویت می‌گردد. همه متصدیان نقش تمایل به مطابقت از آئین‌ها، اصطلاحات، و باورهای تعریف شده توسط این هنجارهای از پیش موجود دارند. آنطور که تحقیقی در خصوص این پدیده نتیجه می‌گیرد:

اگر تنها یک درس مهم از همه این پژوهش‌ها در روانشناسی اجتماعی و شخصی گرفته شود... آن اینست که تا حدی بی‌سابقه وضعیت‌ها رفتار را کنترل می‌نماید. این دیگر چون گذشته قابل قبول نیست، که در خصوص "انواع" شخصیت، سخن از اشخاص "با نیروی من اندک" یا اشخاصی با "خودکامگی" به میان آید - حداقل بی‌معنا خواهد بود اگر بخواهیم برای بخش مهمی از رفتار فرد بر روی آن حساب کنیم... در عوض، باید نگاه کنیم به وضعیتی که در آن رفتار بوجود می‌آید و تداوم می‌یابد. اگر اصلاً امیدوار باشیم که توضیح قانع‌کننده‌ای برای آن بیابیم. موجب رفتار آنطور که فرا گرفته ایم با احتمال زیادتر در طبیعت محیط وجود دارد تا در درون شخص. و اگرچه فعالیت نیروهای مؤثر بر شغل ممکن است در کنترل رفتار فرد شاغل، پیچیده و دقیق باشد ولی در عین حال نیز می‌تواند بسیار قدرتمند باشد. بنظر می‌رسد که پژوهش... دلالت دارد بر اینکه... [در] "زندگی واقعی" ما اغلب با وضعیت‌ها با نقشه‌هایی مواجه می‌شویم که مستلزم رفتاری از نوع معین است، طی یک دوره زمانی، احتمال می‌رود که باورهای ما بطریقی تغییر یابد که سازگار با رفتار لازمه این وضعیت یا نقش باشد. (هانی و زیمباردو<sup>۱</sup> ۱۹۷۳، ۴۲-۹۴، برای نظری مغایر با آن، نگاه کنید به گالاگر<sup>۲</sup> ۱۹۹۴).

این نتیجه‌گیری قابل اعمال در مورد ریاست جمهوری نیز می‌باشد، جائیکه هنجارهای رسمی و غیر رسمی مقام، ضرورت‌های شغل، تکلیف‌های قانونی و فشارهای عمومی - یقیناً

<sup>۱</sup> Haney, Zimbardo

<sup>۲</sup> Gallagher

"امکان کمتری به نمود فردی می‌دهد تا آنچه تصور می‌شود." هم وظائف والا و هم وظائف سمبولیک نهاد ریاست جمهوری بیشتر صاحب مقامش به قالب خود درمی‌آورد می‌کند تا کس دیگری را" (ترومن ۱۹۵۱). در واقع، یکنواختی تاریخی مسئولیتهای رئیس جمهور نوعی همسانی را در باب انواع موقعیتهایی که وی در اجرای وظائفش با آن مواجه خواهد شد بوجود می‌آورد (بوکانان ۱۹۷۸). لئوتولستوی می‌نویسد، "هر چقدر شخص در درجه اجتماعی بالاتری قرار گیرد، مقدر بودن و اجتناب ناپذیری اقدامش نمود بارزتری خواهد داشت."

این فشارها، توضیح رسانی را برای خصیصهٔ تداوم و بستگی سیاست خارجی آمریکا طی جنگ سرد فراهم می‌آورد و اینکه چرا حتی اکنون تعدیل با واقعیت‌های جدید آنقدر مشکل است. برای تقریباً پنج دهه، افرادی که تشکیلات سیاست‌گذاری را اداره می‌کردند تصویری مرسوم از جهان را پذیرفتند و رفتار و نهایتاً باورهایشان را نسبت به معتقدات اسلافشان داشتند قربین ساختند. آنطور که جیمز روزنو (۱۹۸۰) نتیجه‌گیری کرد، "حتی رئیس جمهور نیز باید در محدوده دقیقاً تعریف شده‌ای انجام وظیفه کند. در حدودی که بهسوءلت رفتار هر رئیس جمهوری را بتوان با توجه به معلومات قبلی از وضع غالب آن نقش پیش بینی کرد، تا از اطلاعات مربوط به عملکردها، جهت‌گیریها، و تجاربش گذشته‌اش." حدود مشخصی راجع به میزان تغییری که فرد فرد رهبران می‌توانند موجبش باشند وجود دارد. اوضاع و احوال خارجی، عوامل اجتماعی، چگونگی تشکیلات حکومتی، و محدودیتهای ناشی از نقش، دامنه‌گزینش‌های سیاسی مجاز را محدود می‌سازد. نسخه‌های سیاسی دائمی از دهه قبل، علیرغم مقتضیات متغیر بین‌المللی آماده شده‌اند. نام بازیگران ممکن است طی بازی جنگ سرد، تغییر یافته باشد، ولی متن نمایش همان بود که بود. تغییر دادن آن اکنون ممکن است واجب باشد، چون جهان خارجی به طور رادیکالی متفاوت با جهان در حال گذر جنگ سرد است و لی بسیاری از افراد همانها هستند که بودند، آنطور که ما دیدیم، مردم در تعدیل افکارشان با واقعیات جدید خیلی کند می‌باشند. حتی آنها نیکه خلف نسل سیاسی می‌باشند، مانند بیل کلینتون، زندانی نه فقط جاه طلبی‌های سیاسی خودشان باقی می‌مانند بلکه اسیر نیروهای داخلی و بین‌المللی که کماکان رفتار افراد را بقالب در می‌آورند، زمانی که آنها به مشاغل برجسته عروج می‌کنند - به عبارت خود کلینتون: "حداقل در جبهه بین‌المللی، خواهم گفت که مشکلات دشوارتر از آنی بود که من [به عنوان یک نامزد] تصور می‌کردم باید باشند."

#### محدودیت‌های اضافی بر ابتکار فرد و نوآوری سیاسی

علاوه بر فشارهای مذکور در فوق، ملاحظات خاص دیگری در داخل مقوله منبع فردی،

نیز دامنه شقوق موجود برای رهبران را تنگ می‌سازد. از میان آنها از جمله عبارتند از:

- تمایل سیاست‌گذاران، همانند عموم مردم، به حفظ تصورات موجود از قبل و تعبیر و تفسیر اطلاعات جدید به طوریکه مدل‌های ادراکی از واقعیت را محفوظ بدارد تا اینکه تغییر دهد.

- رغبت سیاست‌گذاران به پرهیز از مسئولیتهای تصمیم‌گیری به طور کلی با اعتماد به خیالات و توجیهات اطمینان بخش (جانیس ۱۹۸۹).

- تأثیر هنجارها، تشریفات اداری، و رویه‌های استاندارد عملکرد سازمانی [که] ممکن است نحوه تعیین و تعریف موضوعات، گستره گزینه‌های مورد ملاحظه و طریقه اجرای تصمیمات توسط زیر دستان را محدود سازد (هالستی ۱۹۷۶).

- میراث سیاستهای گذشته - به شکل معاهدات امضا شده با سایر کشورها، تصمیمات بودجه‌ای قبلی، تعهدات پیشین، و مانند اینها - که ممکن است به طور قابل ملاحظه‌ای طیف گزینش موجود را کاهش داده و تغییرات در سیاست را فقط تا حد تجدید نظرات جزئی محدود سازد.

- گرایش تصمیم‌گیران به اینکه احساس وفاداری ذهنی، اگرچه به طور ناخودآگاه، نسبت به برنامه‌های مورد علاقه (و مردم وابسته با آنها) نمایند که اغلب منجر به بی‌میلی نسبت حذف حمایت از آن برنامه‌ها می‌گردد علیرغم اینکه مفیدیت آنان رو به پایان دارد.

- گرایش نسبت به اینکه شخصیت‌های آرام (مردمی که "بازیگران تیمی" هستند) در مقام قدرت قرار گیرند و اینکه "فردگرایان قوی" و اصلاح‌گرایان به طور منظمی کنار گذاشته شوند.

- ترجیح افراد به تغییر جزئی، که با گرایش غالب تشویق می‌گردد که توجه را به تجارب آشنا معطوف سازند و از تجارب نا آشنا پرهیز نمایند.

- آرزوی سیاست‌گذاران که مورد احترام و علاقه باشند، همراه با توجهشان که "جائی در تاریخ" کسب کنند، که این ترجیح را در آنها القا می‌نماید که آن چیزی را انجام دهند که مورد توجه مردم است حتی اگر غیر خردمندانه باشد.

- اتکای سیاست‌گذاران به قواعد و رویه‌های معمول برای تصمیم‌گیری.

- اثر رکود و بی تحرکی که با طول مدت خدمت در دولت افزایش می‌یابد. آنچنانکه رئیس‌جمهور نیکسون در ۱۹۷۲ گفت، "این اجتناب‌ناپذیر است [که] فردی که در مقام کابینه بوده یا، بدان خاطر، صاحب مقامی در حکومت بوده، بعد از مدت زمانی به صورت مدافع وضع موجود در می‌آید، بجای اینکه بوروکراسی را اداره کند، بوروکراسی او را اداره می‌کند."

وقتی این محدودیتهای روانی و مربوط به موقعیت همراه با بسیاری از عوامل داخلی و خارجی مذکور در فصول قبلی، بر ابتکارات سیاسی تحمیل شوند، می‌توانیم متوجه شویم که چرا "تغییر سیاست، آنطور که روی میدهد با اقداماتی مانند تمدید، اصلاح، یا بهبود روابط موجود یا آغاز سیاست جدید، با الگوهای مشابه مطابقت دارد او چرا] دیپلماسی... معمولاً بیشتر شبیه کار باغبانی است تا زیرورو کردن" (سی بری<sup>۱</sup> ۱۹۷۳).

### فایده مورد تردید تر "قهرمان در تاریخ"

تعبیری که در ابتدای این فصل آمد به طور ماهرانه‌ای یک منبع بالقوه قدرتمند در سیاست خارجی آمریکا را بیان داشت: از آنجا که آن همه اقتدار در دستهای معدودی متمرکز می‌گردد، منطقی است که فرض کرد نخبگان تصمیم گیر مسئول سیاست خارجی می‌توانند، با سهولتی نسبی، تصمیم به تجدید نظر - یا در واقع - تغییر انقلابی، در سیاست خارجی آمریکا بگیرند. آدمهای مسئول را تغییر بدهید، چنین فرض می‌شود، و در عوض سیاست خودش اغلب تغییر خواهد یافت. خلاصه آنکه، رهبری را تغییر بدهید، و سپس در انتظار تغییری در سیاست خارجی آمریکا باشید.

این فرضیه و شواهد خلاصه شده در این فصل ما را وادار می‌کند که فایده این مدل "قهرمان در تاریخ" پیرامون سیاست‌گذاری خارجی آمریکا را مورد تردید قرار دهیم (بازده). حداقل، این تر بسادگی با نسبت دادن تغییر و دگرگونی سیاست به یک منبع واحد، سعی در توضیح همه چیز دارد و در این توضیح توفیق اندکی می‌یابد. چرا؟ جهت مرور مجدد، ما در می‌یابیم که مردمی که سیاست خارجی آمریکا را تعیین می‌کنند با وجود آن همه تفاوت در واقع متفاوت از یکدیگر نیستند. فقط اشخاص معینی در پی موقعیت قدرت می‌باشند، و رهبران عالی مقام از میان کسانی با سابقه و زمینه مشابه انتخاب و به شیوه‌های مشابهی به درجات بالا می‌رسند. بالنتیجه، آنها در طرز فکر و خصائص شخصیتی متعددی سهیم می‌باشند. علاوه بر آن، زمانی که به قدرت دست یافتند، رفتارشان بواسطه شغلی که تصدی‌اش را دارند شکل می‌گیرد، و آنها نوعاً گزینه‌هایشان در داخل سیستم را متفاوت می‌بینند از آنچه در خارج می‌دیدند. اغلب باورهایشان را با باورهای همتایان و اسلافشان منطبق می‌سازند. فشارهای تحمیلی توسط مقام و چهارچوب تصمیم‌گیری، سبب بروز واکنشهای سیاسی مشابهی از شخصتهای گوناگون می‌شود.

نتیجه اینکه: افراد مختلف اغلب سیاستهای اسلافشان را دنبال می‌کنند و به حوادث

بین‌المللی پاسخی مطابق با سابقه می‌دهند. سیاست‌گذاران آمریکائی از این‌روی به طور عادی رغبتی را برای تغییر جزئی و دائمی ساختن عادات جا افتاده فکر و عمل، و حفظ سیاستهای مستقر نشان می‌دهند.

این استدلال به این نتیجه منجر می‌گردد که، حتی اگر رئیس‌جمهور و حلقه بلافصل مشاورانش یکی از قدرتمندترین نهادهای جهان را ایجاد نمایند، و حتی اگر، در اصل، منابع لازم را برای ایجاد تغییر سریع و فوری با تصمیماتی که اتخاذ می‌کنند داشته باشند، آن نیروها در حقیقت بندرت مؤثر می‌افتد. در جهان پیچیده امروز، برای رهبران بزرگ دشوار است که "ظهور" کنند، و تصمیمات خطیر نادر می‌باشند. خصائص شخصی بر شیوه‌ای تأثیر می‌گذارند که تصمیمات حاصل می‌گردد، ولی نیروی محرکه کلی سیاست خارجی آمریکا تا اندازه زیادی بر طبق الگوی تعیین شده در گذشته باقی می‌ماند. آنچنانکه اوله هالستی (۱۹۷۳) آن را بیان داشت، "نامها و چهره‌ها ممکن است تغییر کنند، منافع و سیاستها تغییر نمی‌نمایند." از این‌روی اظهار نظر هنری کیسینجر در ۱۹۷۴، زمانیکه ملت آماده شد تا رئیس‌جمهور جدیدی را انتخاب کند، بیانی همیشگی و گفتنی باقی می‌ماند: "برآیند اساسی سیاست ایالات‌متحده همان که هست باقی خواهد ماند فرقی نمی‌کند که چه کسی انتخابات ریاست جمهوری ایالات متحده را می‌برد."

## حواشی

یک) مطالعات توسط باربر (۱۹۹۲)، دونوان (۱۹۸۵)، و استوسینگر (۱۹۸۵) آگاهی و معلوماتی را نسبت به شخصیت‌ها و باورهای رؤسای‌جمهور بعد از جنگ فراهم می‌آورد که بخصوص مرتبط با تنظیم سیاست خارجی است.

دو) وود وارد و برنستاین (۱۹۷۹) شرح مختصری از این شخص را که کمتر در سنایش وی است نوشت که در غیر اینصورت به عنوان یک دیپلمات موفق می‌بود. هرش (۱۹۸۳) ارزیابی انتقادی دیگری ارائه می‌دهد. جهت شرح مختصری از دیدگاه جهانی کیسینجر و "قاعده عملیاتی" و ارزیابی تأثیرشان بر عملکرد سیاسی‌اش. نگاه کنید به کالدول (۱۹۸۳) و واکر (۱۹۷۷).

سه) مگر اینکه ذکر گردد، تمامی نقل قول‌ها، از باربر در این بخش از چاپ چهارم ۱۹۹۲ کتابش می‌باشد.

چهار) نگاه کنید همچنین به هرمان (۱۹۸۹)، مولینس و ویلداوسکی (۱۹۹۲)، و اشتاینر (۱۹۹۰).

پنج) بررسی مفیدی از انواع شخصیت مذکور در زیر را می‌توان در هرمان با میل برن (۱۹۷۷)، هوپل (۱۹۲۸)، کرمل (۱۹۷۷)، لوینسون (۱۹۵۷)، مک کلوکی (۱۹۵۸)، روکیش (۱۹۶۵)، و استاگر (۱۹۷۱) یافت.

شش) استوسینگر (۱۹۸۵) استدلال می‌کند که سیاست‌گذاران آمریکائی را می‌توان عنوان خواه پراگماتیست یا جهادگر طبقه‌بندی کرد.

جهدادگران گرایش به اتخاذ تصمیمات بر اساس فکر از پیش متصوره دارند تا بر پایه تجربه. حتی با وجود شقوق دیگر، معمولاً آنها را نمی‌بینند. اگر حقایق با فلسفه‌شان جور در نیاید، این برای حقایق خیلی بد است. از اینرو، جهدادگر متعایل بسوی جمود می‌شود و آن را دشوار می‌بیند، اگر نه غیر ممکن، که خودش را از یک موضع بازنده رهائی بخشد. وی از مخالف خوشش نمی‌آید و مشاوران متعایل خواهند شد که به او چیزهائی را بگویند که می‌خواهد بشنود. او عزم اصلاح جهان را دارد ولی اغلب ترتیبی می‌دهد که آن را در شکل بدتری از آنچه قبلاً بود ترک نماید. (استوسینگر ۱۹۸۵، x iii)

از سوی دیگر پراگماتیست‌ها، نزدیک می‌شوند به آنچه سازگاری دارد با تصمیم‌گیرنده کاملاً عقلانی موصوف در فصل ۱۳. یک پراگماتیست در جستجوی حقایق است، بر طبق نظر استوسینگر، از توصیه استقبال می‌کند، انتقاد را می‌پذیرد، شقوق مختلف را در نظر می‌گیرد، و انعطاف‌پذیری را تحسین می‌کند که امکان تعدیل کردن سیاست را نسبت به واقعیتهای جدید و تغییر مسیرش را تا جائیکه لازم باشد می‌دهد.

هفت) معاهده دولت اتریش، به ابتکار اتحاد شوروی، خواستار عقب نشینی مسالمت‌آمیز نیروهای اشغالگر شوروی و آمریکا از اتریش است به ازای وعده اتریش که سیاست بیطرفی را در اختلاف شرق و غرب حفظ خواهد نمود.

هشت) تهیه خصوصیات روانی رهبران خارجی زمانی بیش از حد مورد استفاده سازمانها اطلاعاتی بود، ولی از زمان پایان جنگ سرد این کار رو به پایان گذاشته است. تا حدی به خاطر تغییرات پرسنلی و کاهشهای بودجه (اومستد ۱۹۹۴). یک مثال جالب سیما و تصویری از صدام حسین است که توسط جرولد ام. پست (۱۹۹۲) کشیده شده، که برای سالها ریاست عملیات سیاسی روانی سیا را برعهده داشت.

نه) برداشت کندی از موقعیت کوبا در ۱۹۶۲ به عنوان یک بحران تحت تأثیر احساسش بود که نخست وزیر شوروی نیکتا خروشچف قولش را زیر پا گذاشته بود در مورد اینکه وضعیت حساس سیاسی داخلی رئیس جمهور را در زمان انتخابات آتی کنگره دشوار نسازد، زیرا مخالفان جمهوریخواه رئیس جمهور خواستار اقدامات سخت تری علیه کوبای کاسترو بودند.

ده) زیگینو بر ژینسکی، مشاور امنیت ملی رئیس جمهور کارتر، این نفوذها را چنین توصیف می‌نماید: هنگامی فشار زیاد است، ضروری است که دست پایین را گرفت و سعی در آرام ساختن حالت هر کسی نمود تا اینکه به اوج گرفتن احساس تشنج و هیجان کمک نمود.

بسیار مهم است که نه فقط کنترل بر روی احساسات خودتان داشته باشید بلکه همچنین کنترل بر عادات کاری و برنامه کارتان. آن بدان معنی است که تفاوت بگذارید درباره آنچه می‌خواهید انجام دهید و زمانی که شما آن تصمیم را اتخاذ کردید، اقدام کردن سریع و بدون وقفه، هرگز نگذارید که میزان انباشته یا کیف تان لبریز گردد.

علاوه بر آن، مهم آنست که با دیدگاهی وسیعتر از آنچه قصد انجامش را دارید وارد حکومت گردید، با اولویتهای روشن زیرا، زمانی در جریان کار هستید، شما غرق در حوادثی می شوید که خیلی سهل است که آن دیدگاه فکری را از دست داده و در جزئیات جذب شوید. شما می‌توانید به طوری فزاینده‌ای نسبت به وضعیتهای واکنش‌پذیر باشید تا اینکه با استفاده از قدرتتان درصدد شکل دادن به وضعیتهای تعیین نتایجش باشید. (اخبار آمریکا و گزارشهای جهان، ۲۰ مه ۱۹۸۵:۶۵)

یازده) این واژه شناسی از بحث همیشگی "مردبزرگ" در برابر "طرز تفکر یک عصر" گرفته شد. کانون این بحث و جدل شاید این پرسش بدون پاسخ است آیا تاریخ موجب ظهور رهبران بزرگ می‌شود یا اینکه، برعکس،



مردان بزرگ رهبران مشهوری شدند صرفنظر از اینکه کی و کجا آنها زندگی می‌کردند. برای بحث بیشتر، نگاه کنید به گرین استاین (۱۹۶۹).

### توصیه برای مطالعات بیشتر

Ambrose, Stephen E. *Eisenhower.: Soldier and President*. New York: Simon & Schuster, 1990.

Barber, James David. *The Presidential Character: Predicting Performance in the White House*, 4th ed. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice – Hall, 1992.

Buchanan, Bruce. *The Presidential Experience: What The Office Does To The Man*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice – Hall, 1978.

Derivera, Joseph H. *The Psychological Dimension of Foreign Policy*. Columbus, oh.: Charles E. Merrill, 1968.

Etheredge, Liyod S. *A World of Men: The Private Sources of American Foreign Policy*. Cambridge, Mass.: Mit Press, 1978.

Greenstein, Fred I., ed. *Leadership in the Modern Presidency*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1989.

Hermann, Charles F., ed. *International Crises: Insights From Behavioral Research*. New York: Free Press, 1972.

Janis, Irving L. *Crucial Decisions: Leadership in Policymaking and Crisis Management*. New York: Free Press, 1989.

Jones, Charles O. *The Trusteeship Presidency: Jimmy Carter and the United States Congress*. Baton Rouge: Louisiana State Universirt Press, 1988.

Kelman, Herbert C., ed. *International Behavior* New York: Holt, Rinehart & Winston, 1965.

Maraniss, David. *First in His Class: A Biography of Bill Cllinton*. New York: Simon & Schuster, 1995

McCullough, David G. *Truman*. New York: Simon & Schuster, 1992.

Mullins, Kerry, and Aaron Wildavsky. "The Procedural Presidency of George Bush," *Political Science Quarterly* 107 (Spring 1992): 31-62.

Robberts Jonathan M. *Decision – Making During International Crisis*. New York: St. Martin's Press, 1988.

Wills, Garry. *Certain Trumpets: The Call of Leaders*. New York: Simon & Schuster, 1994.

## فصل ۱۵

### در سپیده هزاره جدید: آینده سیاست خارجی آمریکا

این را می‌دانم که تنها مقتضیات تغییر می‌کند نه سیاست.

وزیر امور خارجه جان کوئینسی آدامس، ۱۸۲۳

آنچه در خصوص نظم جهانی در حال ظهور، جدید می‌باشد این است که، برای نخستین بار، ایالات متحده نه می‌تواند از جهان کناره‌گیری کند و نه بر آن سلطه یابد.

وزیر امور خارجه سابق هنری کیسینجر، ۱۹۹۴

“از آنجا که ما در آستانه قرن جدید قرار داریم، آمریکا با چالشی مواجه است که یادآور فرصتها و خطراتی است که ما در پایان جنگ‌های جهانی اول و دوم با آن مقابله کردیم،” وزیر امور خارجه وارن کریستوفر در اوائل ۱۹۹۵ نوشت. “در آن زمان، چون اکنون، دو راه در برابر ما قرار داشت: مدعی پیروزی شد و عقب نشینی کرد، یا با رهبری ایالات متحده به ساختن جهانی صلح‌آمیز، آزاد و مرفه برای آمریکا و سایر ملت‌ها پرداخت” (کریستوفر ۱۹۹۵). چه مسیری را ایالات متحده در بعد از جنگ سرد درپیش خواهد گرفت، جنگ جهانی سوم قرن بیستم؟

وضعیتی که ایالات متحده امروز با آن روبرو است متفاوت است از آنی که گزینشهایش را در بعد از جنگ جهانی دوم تعیین کرد. در آن نظم نوین جهانی، بریتانیا، فرانسه و اقیانوسهای عظیمی که ایالات متحده را از اروپا جدا می‌ساخت امنیت ملی آمریکا را می‌توانست تأمین کند. مقتضیات امروز حتی به طور نمایان‌تری متفاوت است از شرایطی که سیاست‌گذاران آمریکا در پی جنگ جهانی دوم با آن مواجه بودند، دومین نظم نوین جهانی قرن بیستم. در آن زمان اتحاد شوروی استالینی که از لحاظ نظامی قدرتمند و نبرد آزموده بود، با پذیرش ایدئولوژی بیگانه، در مرکز خود اروپا قرار گرفت، و نه بریتانیا و فرانسه و نه اقیانوس اطلس می‌توانست دیگر تضمینی برای امنیت ملی آمریکا باشد. اکنون چالشهای امنیتی کمتر فوری هستند، ولی گزینه‌های متصوره دیگر برای هر کس یا هر چیزی غیر از ایالات متحده، که آنها را حمایت کند نیز کمتر از گذشته روشن و آشکار است. از اینرو ایالات متحده در آستانه هزاره جدید بر سر دو راهی قرار دارد، ولی گزینش‌های که می‌تواند بعمل آورد سهل نیستند.

در جهان آشفته و پیچیده امروز، جائیکه خطر روشن و موجودی ارزیابیها را تسهیل

نمی‌کند. آنچه نفع ملی را تشکیل می‌دهد (مانند همیشه) مبهم است. بدون تحصیل توافق در داخل درباره چالشهای جهان بعد از جنگ سرد، تعیین اولویتهای برای استفاده از قدرت آمریکا در خارج به نحو قابل درکی موجب برانگیختن مجادله می‌گردد. به همین مناسبت، وضوح تصور و انطباق منظور که برای سیاست خارجی موفق مهم می‌باشد هنوز باید شکل یابد. با وجود این، تاخیر، بی تصمیمی، و ابهام بیمار گونه که اکنون مشهود است نمی‌تواند ادامه یابد بدون اینکه نهایتاً ارزشهای منافع اصلی آمریکا: صلح و رفاه، ثبات و امنیت، دموکراسی و دفاع را صدمه بزنند. آنگونه که نیروی موظف مدیریت وزارت امور خارجه (وزارت امور خارجه ایالات متحده ۱۹۹۲) کوتاه مدتی قبل از سخنرانی آغاز ریاست جمهوری کلینتون، هشدار داد "اگر ما به درستی ندانیم که به کجا می‌خواهیم برویم و گزینه‌هایمان برای رسیدن به آنجا کدام است، ما در عصر بعد از جنگ سرد شایستگی لازم را از خود نشان نخواهیم داد."

مساله ای که اینک ایالات متحده با آن روبرو است این است که آیا توانائی ترسیم و تعیین جهت های جدیدی را برای سیاست خارجی دارد، در زمانی که جهان از یک منازعه همه جانبه جهانی بسوی چالشهای پراکنده تری میرود. امیدها و تحذیرها برای سیاست خارجی مداوم معذک دور نگرانه آمریکا در جهانی که می‌خواهد متولد گردد چیست؟ رؤسای جمهور جورج بوش و بیل کلینتون در این دوره تحول گامهای بزرگی بر داشتند وضع متلاطم ناشی از پایان جنگ سرد خواستار دقت و ظرافت اصول سیاست خارجی آمریکا است که در اقیانوس نامعلوم آینده دنبال گردد. توفیقات و شکستهای سیاست خارجی جانشینان بوش و کلینتون با ترکیبی از ادامه نفوذهای سیاسی داخلی و بین المللی شکل خواهد گرفت که هم برانگیزنده سیاست خارجی آمریکا و توانانش جهت تطبیق نوآورانه با شرایط متغیر و تغییر یافته خواهد بود و هم محدود کننده آن:

با توجه به فرض اختلاف نظر غالب در نیمه سالهای ۱۹۹۰ درباره اولویتهای سیاسی، پیش بینی کردن جهت احتمالی آینده سیاست خارجی آمریکا کاری خطرناک است. تنها احق است که مدعی پیش بینی آنچه اتفاق خواهد افتاد می‌شود، چون "ما وارد دنیای جدیدی می‌شویم... و بسیاری کلیت های بخوبی جا افتاده درباره سیاست جهان ممکن است دیگر اعتباری نداشته باشد" (جرویس ۱۹۹۲-۱۹۹۱). به هر حال، ما دارای شناخت هائی هستیم که نشانه ها و اماراتی راجع به آینده را به ما می‌دهد... بنا به قولی معروف، بهترین ویژگی یک پیامبر داشتن حافظه خوب می‌باشد، الگوهای گذشته دیپلماسی آمریکا و تجربه تاریخی، بسیاری نشانه‌های قابل تعقیب از آغاز جمهوری، ما را قادر می‌سازد تا سناریوهایی منطقی را طرح کرده و بعضی از مسیرهای ثانوی را پیش‌بینی نمائیم.

## چالشهای نو، بحثهای دوباره

همانگونه که ما در سراسر کتاب سیاست خارجی آمریکا، الگو و روند، استدلال کرده ایم گذشته آینده را می‌سازد. مجهز با بینشی دراز مدت، می‌بینم که همراه با تغییرات خطیر طی دوپست سال گذشته، بحث درباره سیاست خارجی آینده آمریکا در دوره های قبلی، همان طور که در دوره خودمان، متداوماً بر محور هزینه و سود و سه انگیزه گاهی متداخل با یکدیگر، گاهی غیر قابل تطبیق دور می‌زده است. نخست گزینش بین انزواجوئی و گرایش بین المللی است، دوم بین واقعگرایی و آرمانگرایی، و سوم بین مداخله و عدم دخالت.

همانند دوره های قبلی تحول، بحثهای سیاسی امروز متمرکز بر این مباحثات اصولی است، که مبین دیدگاههای جهانی یا بینشهای معرفتی مختلف می‌باشد، که هر یک جهت قبولاندن خود تلاش دارند. دانشمند علوم سیاسی استانی هوفمان، لمحهای از این بحث مستمر را بیان می‌دارد:

انزواجویان جدید می‌خواهند ایالات متحده تنها به تهدیدات نسبت به امنیت فیزیکی آمریکا، استقلال سیاسی، و آزادی داخلی بپردازد. آنها چنین تهدیداتی را در زمان حاضر نمی‌بینند، و بنابراین استدلال می‌کنند که آمریکا باید بگذارد سایر قدرتها، و موازنه های منطقه ای قدرت، مراقبت از همه دشمنان جهان را به عهده گیرند. واقعگرایان - می‌خواهند که ایالات متحده کماکان نگهدار تعادل قدرت جهان، داور گروههای اصلی قدرت منطقه ای، و مراقب در برابر تمامی مشکل آفرینان بالقوه امپریالیست باشد. طرفداران گرایش بین المللی خواستار نقش بیشتری برای نهادهای چند جانبه و تاکید بیشتر بر تیاذهای حقوق بشر، محیط زیست، و دمکراسی می‌باشند. (هوفمان ۱۹۹۲، ۵۹، همچنین نگاه کنید به هوفمان ۱۹۹۵، ۱۹۹۵)

رهبران آینده آمریکا بار مسئولیت سازش دادن میان این دیدگاههای متفاوت را به عهده خواهند داشت. آنها چگونه تعادلی را ایجاد خواهند کرد؟ چه نیروها و عواملی در ویژگی روند آمریکائی تنظیم سیاست خارجی نفوذ بر کفایتشان به پاسخگوئی مناسب خواهد گذارد؟ جهت هدایت تفکر درباره پاسخهای احتمالی، ما باید به طور دقیق‌تری به این موضوعات که طرفداران این بینشهای متعارض را از هم جدا می‌کند بنگریم.

## انزواجوئی در برابر گرایش بین المللی

سیاست خارجی آمریکا از زمان ایجاد کشور چرخشهای دورانی مشخصی را بین انزواجوئی و بین المللی گرایی از خود نشان می‌دهد. زیرا سیاست‌گذاران آمریکائی از لحاظ تاریخی قادر نبوده‌اند که مزیت کناره‌گیری از جهان را با منافع اصلاح کردن آن سازش دهند، موضع جهانی کشور بین دورانه‌های دخالت جهانی و کناره جونی متناوباً تغییر کرده است. ارزش نسبی هر دیدگاه به طور جامعی تبیین گردیده است، به نحوی که یک استنباط در زمانی غلبه

یافته است تنها برای اینکه بعداً توسط دیگری جایگزین گردد. ما در فصل ۳ دیدیم که چگونه هر یک از این موضوعات تا آخر نقش خود را ایفا کردند و در بسیاری از موضوعات خاصتر الگوها و روندهای سیاست خارجی آمریکا که در فصول قبلی بحث شد.

بعد از جنگ جهانی دوم ایالات متحده بیک سیاست خارجی جهانی دست یازید، که ویرا متعهد دخالت در هر گوشه‌ای از جهان، هر چقدر دور افتاده کرد. فعال‌گرایی جهانی به اوج خود در جنگ ویتنام رسید، که در عوض سبب برانگیخته شدن چرخشی بسوی داخل و افزایش حالت انزواجوئی جدید گردید. با وجود این، فعال‌گرایی جهانی کماکان در تفکر نخبگان غلبه داشت، که بیشتر آنها هرگز رسوم و رفتار بین‌المللی را ترک نکردند، علیرغم تشدید اختلافات درباره ابزار سیاست خارجی آمریکا. با پایان جنگ سرد، به هر حال، بحث بی‌پایان درباره خردمندی فعال‌گرایی جهانی در مقایسه با مزیت‌های عقب‌نشینی از بار سنگین فعال‌گرایی مجدداً ظاهر شده و مستلاً اینک نخبگان و توده مردم آمریکا را به تحرک وامی دارد. از این‌روی مقاصد سیاست خارجی آمریکا، نه صرفاً وسایلش، به طور فزاینده مورد بحث است.

بیل کلینتون و دیگران در دولتش متعهد به طرفداری از فعال‌گرایی آمریکا می‌باشند کلینتون بکرات اصرار ورزیده است. "[ما باید] مسئولیت مان را به عنوان تنها ابرقدرت جهان به انجام برسانیم". سایرین، به هر حال، معتقدند که ایالات متحده با پیروزی در جنگ سرد، باید مسئولیتهای جهانی را کنار بگذارد. آلن تونلسون از مؤسسه استراتژیک اقتصادی ۷ یکی از مدافعان پر سرو صدا و برجسته کناره‌گیری، از جمله کسانی است که بر این مسیر جایگزین اصرار می‌ورزد. به گفته وی، "سیاست ایالات متحده باید متمرکز گردد بر تجهیز آمریکا که در این جهان بشکوفد، نه بر دگرگون ساختن یا با ثبات کردن گیتی" (کریسچین ساینس مونیتور، ۱۴ مارس، ۱۹۹۵، ص. ۱۸، همچنین نگاه کنید به تونلسون ۱۹۹۴).

یک موضع "حداقل‌گرایانه" فوق‌الذکر "دیدگاه مطلوب کسانی است که فقط منافع اندک ایالات متحده در جهان را می‌بینند (و فقط تهدیدات ناچیزی علیه آن را) و کسانی که دیدگاه تنگی دارند نسبت به مسئولیت و تکلیف ایالات متحده که با چالشهای دیگر مواجه گردد" (هاس ۱۹۹۵). آن دیدگاه، یقیناً بسیاری از جمهوریخواهان در کنگره را واداشته که، در پی پیروزی انتخاباتی در ۱۹۹۴، خواستار کاهش شدید در کمک خارجی، مشارکت محدود در عملیات پاسداری صلح سازمان ملل متحد، و قطع مظاهر قدیمی فعال‌گرایی آمریکا مانند آژانس عمران بین‌المللی، سازمان کنترل تسلیحات و خلع سلاح، و سازمان اطلاعات ایالات متحده باشند.

حتی دولت کلینتون خودش نوعی از انزواجوئی جدید را ظاهر ساخت، چه این تر را تایید و تصدیق نمود که مسائل داخلی نه فقط در کشور بلکه در خارج هم نیازمند دادن اولویت می‌باشند بدین‌قرار وی تاکید بر تجارت آزاد، بازارهای باز، و نیاز به افزایش "قابل رقابت بودن" کالاهای آمریکائی در بازارهای خارج از کشور کرد. اگرچه بسیاری از این اقدامات منطبق با رسوم بین‌المللی‌گرایی می‌باشند، "هدف اصلی کلینتون تجارت آزاد بخودی خود نبوده، بلکه بازگشت به رشد، تشدید اشتغال کاملتر در داخل است. رئیس‌جمهور بیشتر علاقمند به نشان دادن تصویر لیبرال در خانه تا تصویر لیبرال در خارج است. با اینکه، تصویر اخیر تصویر اولی را نیز تأمین می‌کند".

از ایزنر وی آن‌گونه که ایالات متحده به هزاره جدید می‌نگرد، مسأله‌ای که با آن مواجه می‌شود تا حدودی معنایی بدون قید زمان دارد: آیا ایالات متحده باید یک قدرت جهانی باشد، یا باید در عوض موضع کمتر جاه‌طلبانه‌ای اتخاذ کند؟ مجادله بر سر پاسخ غیر ممکن است که پایان یابد، چون مردم خردمند به طور متفاوتی منافع و هزینه‌های جهان‌گرایی تهاجمی را ارزیابی می‌کنند.

### آرمان‌گرایی در برابر واقع‌گرایی

تاریخ دیپلماسی آمریکا را می‌توان با توجه به شرایط نفوذ دو مکتب فکری متضاد در باب سیاست بین‌المللی نوشت: واقع‌گرایی و آرمان‌گرایی. وقتی وزیر امور خارجه هنری کیسینجر رفع مشکل اصلی سیاست خارجی را به صورت پرهیز از "نوسانات بین توجه بیش از حد به قدرت و مردود دانستن کلی قدرت"، تعریف کرد وی تاکید داشت بر تأثیر معلوم این نگرش‌های غیر قابل انطباق که به طور دوره‌ای بر سیاست‌گذاری خارجی آمریکا وارد شده و به نحو غیرمستقیمی ملاحظه جداگانه هزینه‌ها و منافع استراتژیهای انزواجویانه و بین‌المللی را رنگ و لعاب داده‌اند.

واقع‌گرایی به عنوان یک تئوری و جهان بینی، مورد پسندترین بوده است هنگامی که حوادث بین‌المللی موید تصورات بدبینانه بود - در دورانهای تهدید، مانند دوره جنگ سرد، وقتی ظاهراً موازنه وحشت، مسابقات تسلیحاتی، و دیپلماسی زور سیاست جهانی را تعیین می‌کرد - سیاست‌گذاران به نوبه واقع‌گرایی را جهان بینی راحت تری یافتند و نتیجه گرفتند که ایالات متحده بایستی منافع خودش را با سیاستهای مبتنی بر محاسبات قدرت دنبال کند. مشغولیت ذهنی آمریکا با مناطق ژئوپلیتیک نفوذ و موازنه‌های نظامی، و معادله قدرت ملی با توان نظامی، از فرضیات سیاست واقعی مشتق گردید. به همین جهت، مباحثات درباره آمادگی

نظامی، سودمندی اتحادیه‌ها، و موضوعات مربوطه به طور عادی جامه واقعگرایی را پوشید. این تجویز که ایالات متحده "به طور واقع بینانه‌ای عمل می‌کند" با جستجوی قدرت و حفظ نظم بین‌المللی از طریق توانائی نظامی و استراتژی منطقی، پیروان زیادی را به خود جلب کرد.

سنت روشنفکری واقعگرایی سیاسی، اخلاق‌گرایی در سیاست خارجی را مردود می‌شناسد و در عوض فرض می‌کند که ادامه حیات تنها تکلیف قابل قبول دولت است. قدرت ملی بهترین مسیر برای تحقق آن است. به هر حال، از روی کنجکاوی، حتی هنگامیکه مقتضیات بین‌المللی اعتباری به این نظر بخشید (چون دوره جنگ سرد)، قواعد و اصول آرمانگرایی نیز زنده بود:

آرمانگرایی تمایل دارد که بر وجود تهدیدات نسبت به امنیت جهانی تاکید ورزد تا امنیت ملی. مسائل این عصر چون تخریب محیط زیست، فقر، و توسعه پایدار زیر چتر افکار آرمانگرایانه قرار می‌گیرند. حتی طی جنگ سرد آنان در پی جهانی ساختن آرمانهای انساندوستانه و اصول اخلاقی‌ای بودند که نسبت به آن ایالات متحده به طور سنتی الهام بخش بود، تجویز حمایت از سازمانهای بین‌المللی، حقوق بین‌الملل، کنترل تسلیحات و خلع سلاح، حقوق بشر و بالاتر از همه، شاید، حکومت کردن دموکراتیک. با قبول این اهداف و ابزار سازمانی، آرمانگرایان نسبت به امکان ایجاد نظم جهانی ایمن‌تر، مرفه‌تر و عادلانه‌تر، نظمی منطبق با ارزشهای آمریکائی باور داشتند.

واقعگرایی و آرمانگرایی سنتهای مداوم در دیپلماسی آمریکا می‌باشند. آنها با یکدیگر جهت تعیین اهداف سیاست خارجی کشور رقابت می‌ورزند، و معذک آنها با یکدیگر در برخی اوقات به دشواری همزیستی کرده‌اند. در حالیکه در برخی دوره‌ها یک سنت ممکن است تفوق یابد - همان طور که آرمانگرایی در بعد از ۱۹۱۵ تفوق داشت و واقعگرایی بعد از ۱۹۴۵ - هیچ کدام تاکنون نفوذ دیگری را دفع نکرده است. از اینرو همان طور که در فصل ۳ دیدیم، سنت سیاست خارجی آمریکا هم احتیاط واقعگرایی و هم اخلاق آرمانگرایی را در بر دارد. سنتهای رقیب به طور مداومی همچشمی می‌کنند زیرا هر کدام به دو نیاز ضروری پاسخ می‌دهد: حفظ کشور از تهدیدات خارجی در جهانی خصم و ایستادگی برای آرمانهایی که ارزش برتری جستن دارند. این دوگانگی که آنها بوجود می‌آورند از لحاظ تاریخی توضیح‌دهنده تمایل ایالات متحده به تعقیب اهداف سیاست خارجی ظاهراً متغایر می‌باشد و نیز دشواری در تعیین دگرینی که حاکم بر مقتضیاتی باشد که در آن ابزارهای گوناگون سیاسی، شامل مداخله پنهانی در امور دیگران و توسل به نیروی نظامی، باید به کار گرفته شود.

وضع افکار امروز کماکان هر دو سنت واقعگرایانه و آرمانگرایانه را منعکس می‌سازد.

بخصوص اعلام و تایید مجدد آرمانهای آمریکا در کوششی جهت توسعه جامعه کشورهای دمکراتیک. این تعهد مایه الهامش را از منابع متعددی می‌گیرد، شامل جیمز مدیسون، که در ۲ فوریه ۱۷۹۲ نوشت در "صلح جهانی" که "در طلوع حکومت‌های جمهوریخواه [پیدا خواهد شد] نه فقط دورنمای افول شدیدی در نقش ایفا شده توسط جنگ بلکه چشم اندازی به همان اندازه از انقلابی معنوی در اعمال دیپلماسی وجود دارد". آن نظر پایه سیاست خارجی آمریکا طی ریاست جمهوری و ودرویلسون قرار گرفت، و ادامه یافته است "ویلسون نه فقط به سرچشمه‌های انگیزه آمریکائی پاسخ گفت بلکه آن را به سطح جدید و بالاتری برد. تمامی جانشینانش تا حدودی ویلسونی بوده اند، و سیاست خارجی بعدی آمریکا توسط اندرزه‌های وی شکل گرفته می‌شد" (کیسینجر a ۱۹۹۴).

بین المللی‌گرایان لیبرال اشتیاقشان را برای توسعه دمکراسی بر اساس افکار ویلسون بنا کردند. جالب توجه اینکه، امروز بسیاری از واقع‌گرایان معتقد، نه فقط آرمانگرایان ویلسونی، هدف گسترش حلقه کشورهای دمکراتیک را اختیار می‌کنند. مثلاً، هنری کیسینجر که تا مدت‌ها سخنگوی برجسته دکترین واقع‌گرایی بود، چنین نشانه‌هایی ابراز می‌دارد که بیشتر شبیه یک آرمانگرایی تجدید نظر کرده می‌باشد وقتی وی دفاع کرد از اینکه "آمریکا باید بکوشد تا گسترده ترین اجماع اخلاقی ممکن را حول تعهدی جهانی جهت دمکراسی ایجاد کند" (کیسینجر a ۱۹۹۴). به طور مشابهی، ریچارد نیکسون پیش از مرگش در ۱۹۹۴ تصدیق کرد که "آنچه امروز ما نیاز داریم ماموریتی است ورای صلح... بعد از محصور کردن کمونیسم برای مدت چهل و پنج سال... هدف ما اینک باید توسعه دمکراسی بازار آزاد باشد." از اینرو، واقع‌گرایان که تا مدت‌ها حالت خصمانه‌ای نسبت به این پیشنهاد داشتند که سیاست داخلی تأثیری مثبت بر کردار سیاست خارجی دارد، به نظر می‌رسد که با آرمانگرایان همراه شده اند در قبول دمکراسی و مشارکت مردم به عنوان ارزشی که سیاست آمریکا اینک می‌تواند به طور سودمندانه‌ای بر آن متمرکز شود و اینکه توسعه آن در خدمت منافع امنیتی کشور می‌باشند، دولت کلینتون مشتاقانه آن پیوند را پذیرفت و در سخنرانی ۱۹۹۴ وضع اتحادیه اظهار داشت: "دمکراسیها به یکدیگر حمله نمی‌برند" وی افزود: "عاقبت الامر بهترین استراتژی که امنیت ما را تضمین و صلح پایداری را ایجاد کند این است که از پیشرفت دمکراسی در سایر جاها حمایت نمود." این حقیقت که دمکراسیهای لیبرال "جامعه‌های مدنی" به بلوغ رسیده می‌باشند (گلز ۱۹۹۳) که در صدد رفتار عادلانه بوده و هستند یک عامل مشوق اضافی است. به طور خلاصه، اینکه یک انقلاب روشنفکری ممکن است در حال وقوع باشد، چون سیاست‌گذاران آمریکائی و متنفذان سیاسی از هر دو گرایش واقع‌گرایانه و آرمانگرایانه به طور روزافزونی ذی‌سهم در اعتقاد مشترکی



درباره فضائل دموکراتیزه کردن می‌باشند.

بیل کلینتون نیز کمک کرد که واقعگرایی و آرمانگرایی به هم نزدیکتر شوند. با نامگذاری سیاست مورد نظرش به عنوان "واقعگرایی دموکراتیک"، کلینتون در ایام مبارزه انتخاباتی ریاست جمهوری در ۱۹۹۲ وعده داد که قدرت و موضع آمریکا را تقویت کند. با کوشش جهت پذیرش جهانی ارزشهای دموکراتیک که جزو اصول فرهنگ سیاسی آمریکا می‌باشند، وی همچنین به ساز عموم مردم نواخت که طرفدار استمرار دفاع قدرتمندانه بودند، امری منطبق با تفکر واقعگرایان. رئیس جمهور بعدی ایالات متحده، نیز همانند کلینتون و تا حدی اسلافش شامل رونالد ریگان و جورج بوش، احتمالاً سیاست خارجی آمریکا را بر پایه ترکیبی از واقعگرایی و آرمانگرایی استوار خواهد ساخت. آن طور که سر مقاله اکونومیست (۱ آوریل ۱۹۹۵، ص ۱۷) نوشت، و اگر دموکراسیها واقعاً بهترین مانع در برابر جنگ می‌باشند، بسیاری از گزینش‌های ظاهراً دشوار بین آرمانگرایی و سیاست واقعی می‌تواند دفعته‌ساده‌تر به شود. همه چیزهای خوب می‌تواند با یکدیگر همراه گردد. تأکید نسبی بستگی خواهد داشت به شرایط در حال ظهور، ولی، صرفنظر از اینها، توجه به قدرت و اصول به هم آمیخته خواهد ماند. پس امروز، موضوع این نیست که آیا آرمانگرایی یا واقعگرایی، تفکر درباره نقش جهانی کشور را هدایت خواهد نمود، چون هر دو به طور آشکاری در شکل دادن به تفکر معاصر تأثیر خواهند داشت. موضوع واقعی این است که چگونه ایالات متحده باید قدرت و اصولش را در جهان گسترش دهد. در اینجا شکاف عمده‌ای موجود است بین طرفداران چند جانبه‌گرایی و موافقان یکجانبه‌گرایی.

بیاد آوریم که سیاست خارجی اولیه دولت کلینتون، او را ناگهان به طور واضحی در اردوگاه چند جانبه‌گرایان قرار داد. در نوامبر ۱۹۹۲ کلینتون استدلال کرد که "اقدام چند جانبه، غنیمتی است که قبلاً هرگز نبود" و اینکه فرصتی وجود دارد که "نهادهای امنیت جمعی را مجدداً تأسیس کرد". چنین ایمانی به پاسخهای معین به چالشهای جهانی منعکس‌کننده باور ویلسونی می‌باشد که اقدام هماهنگ از طریق نهادهای بین المللی می‌تواند صلح را ایجاد کند. در نیمه دوره ریاست جمهوری کلینتون، وزیر امور خارجه وارن کریستوفر (۱۹۹۵) تأکید کرد که رهبری آمریکا مستلزم این است که ایالات متحده "حمایت از متحدان، دوستان، و نهادهای بین المللی را جهت نیل به اهداف مشترک مورد تبلیغ قرار دهد".

"چند جانبه‌گرایی مثبت" که بیشتر در اوائل ریاست جمهوری کلینتون مورد قبول گرفت، رهیافتی است بین المللی گرایانه لیبرال که در صدد حفظ دخالت آمریکا در خارج است به هزینه اندک با کار کردن از طریق اتحادیه‌ها و سازمان های بین المللی، که امکان می‌دهد تا

سهمی از بار آن پرداخت شود (هاس ۱۹۹۵). بالعکس، یکجانبه‌گراییان فکر می‌کنند که ایالات متحده باید در صحنه بین‌المللی خودش به تنهایی وارد عمل گردد. آنان نسبت به آنچه آن را دخالت "غیر مسئولانه" در مناطق دور افتاده سوماتی، رواندا، و حتی هائیتی تلقی می‌نمایند مقاومت می‌ورزند، جائیکه نیازهای انساندوستانه واجب و فوری آشکار است ولی چالشها نسبت به منافع ایالات متحده مسلم نیست. با تعریف کردن منافع آمریکا به طور تنگ‌نظرانه‌تری از آنچه نظامیان تعریف می‌کنند، یکجانبه‌گراییان اصرار می‌ورزند که درگیریهای خارج از کشور محدود گردد به آنهائیکه رفاه و امنیت ایالات متحده را تقویت می‌سازد، صرفنظر از اینکه آیا سایر اعضای جامعه بین‌المللی این گزینش را حمایت می‌کنند یا خیر! کلینتون بر بخش اعظم چنین تفکری انتقاد و فشار شدید وارد آورد طی سخنرانی مهم سیاست خارجی در ۱۹۹۵، با توصیف یکجانبه‌گراییان به عنوان "انزواجویان" که هر نقش معناداری را برای ملل متحد تکذیب می‌کنند... تامین منابع برای پاسداران صلح ما، حتی سربازان ما را مانع می‌شوند، و از کمک به دمکراسیهای نوپا و به تمامی آنهائیکه با فقر و مشکلات محیط زیست می‌جنگند امتناع می‌ورزند که می‌تواند عملاً آرزوها برای جهانی دمکراتیک‌تر، مرفه‌تر و ایمن تر را نابود سازد.

چند جانبه‌گرایی و یکجانبه‌گرایی در معارضه مستمر بسر می‌برند. همانند بین‌المللی‌گرایی و انزواجوئی. هر یک منافعی و هر یک زیانهای دارد - به همین دلیل است که رؤسای جمهور نوعاً بر ترکیبی از رهیافتهای سیاسی رقیب متوسل می‌شوند جهت تحقق ترجیحات سیاسی مورد نظرشان. هر دوی اینان تفکر ملت را درباره واکنشهای مرجحش در قبال شرایط و اوضاع خارجی شکل خواهند داد که عرصه بین‌المللی را طی بقیه قرن و در ورود به قرن بعدی تحت سلطه خواهند گرفت. چون موازنه مناسب به سهولت حاصل نمی‌شود عدم توافق درباره ترکیب مناسبشان نیز بدون تردید ادامه خواهد یافت.

چالشها نسبت به یکجانبه‌گرایی در نظم نوین جهانی به ویژه بارز است، که شامل فقدان اجماع راجع به سیاست خارجی در ایالات متحده می‌باشد و تردیدهای همیشگی درباره هزینه‌های مادی و غیر مادی رهبری. از اینرو هنری کیسینجر تقریباً با حالتی هیجان‌آمیز پرسید، آیا ایالات متحده می‌تواند "به تنهایی به عنوان نتیجه‌ای از اجماع چند جانبه، به طور بین‌المللی اقدام کند" (کریستین ساینس مانیاتور، ۱۴ مارس، ۱۹۹۵، ص، ۱۸). به هر حال، حصول بدان اجماع نیز دشوار می‌باشد، چون افکار میان متحدان جنگ سرد درباره چالشهای آتی، اکنون به طور گسترده‌ای متفاوت است. علاوه بر آن در اقتصاد سیاسی جهان امروز، متحدان سیاسی - نظامی کشور، نیز رقبای اصلی بازرگانی‌اش می‌باشند و از اینرو به نحو قابل درکی بی‌میلند که به رهبری آمریکا گردن نهند. سلطه مستلزم نه فقط تمایل به رهبری

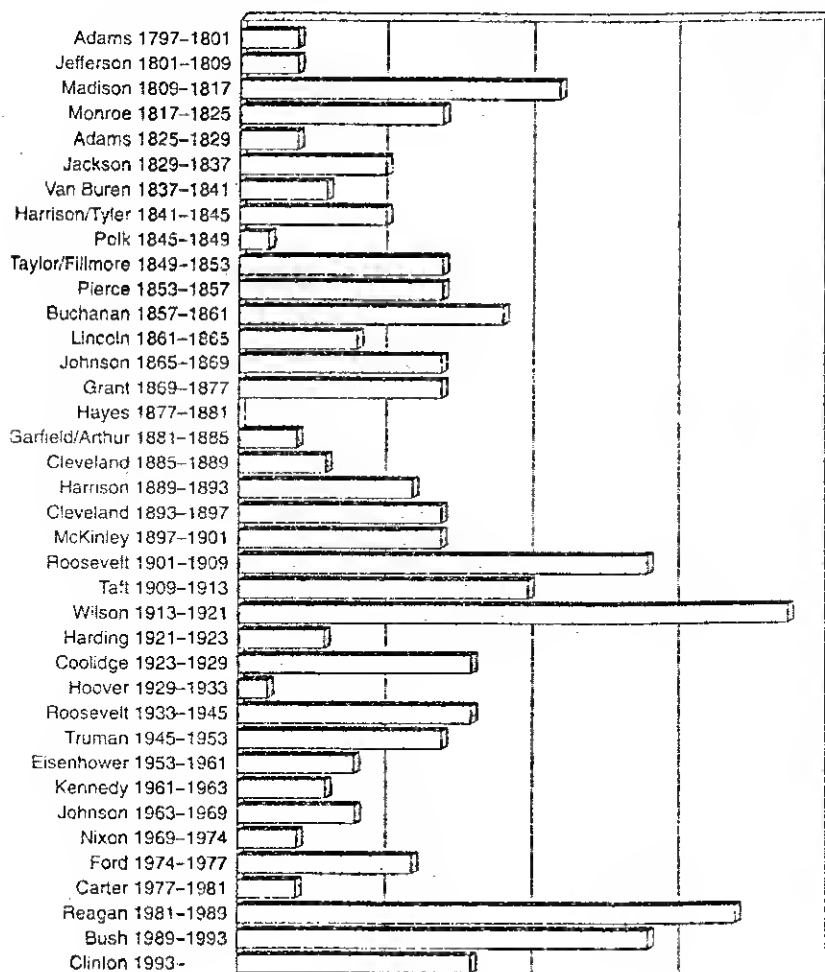
است بلکه همچنین تمایل به پیروی است. اقدام و اطاعتی که سایر قدرتهای بزرگ ابراز می‌داشتند بدون وجود یک تهدید خارجی مشترک که همکاری‌شان را به هم پیوند، ادامه نخواهد یافت.

### مداخله در برابر عدم دخالت

امروز سیاست خارجی آمریکا از میراث واقع‌گرایانه و آرمان‌گرایانه نشأت می‌گیرد که بدو نتیجه‌گیری متضاد می‌رسد درباره اینکه ایالات متحده برای تحقق اهداف خارجی‌اش چه باید بکند. این موضعهای متناوب نیز در موضوع سوم سیاست خارجی آمریکا خود را نشان می‌دهند یعنی کاربرد قدرت نظامی آمریکا و سایر ابزار مداخله جویانه جهت ترویج (یا اجبار به) تغییرات در سیاستها و اقدامات داخلی سایر کشورها.

تاریخ دیپلماتیک ایالات متحده مملو است از موارد مداخله در امور دیگران، از خشمش علیه آمریکائیان بومی در قرن نوزدهم گرفته تا "دیپلماسی دلار" در اوائل این قرن در نیمکره غربی، از دخالت پنهانی در سیاست داخلی اروپا و ژاپن در پی جنگ جهانی دوم گرفته تا استفاده از زور علیه عراق به نام امنیت جمعی در بعد از جنگ سرد. نمودار ۱-۱۵ شناختی می‌دهد از استمرار رفتار مداخله جویانه در سراسر تاریخ آمریکا و تعداد دفعاتی که رؤسای جمهور اعزام سربازان آمریکا به خارج را مناسب دیدند. تحریکات به طور گسترده‌ای نا مشابه هستند و از این‌روی مستلزم میزان شدیداً متفاوتی از تعهدات آمریکا می‌باشند. با وجود این، آمار مذکور مفهومی را القا می‌کند از اینکه چگونه مداخله جوئی به طور عمیقی در تجربه آمریکا ریشه دارد.

علیرغم ریشه‌دار بودن "چنین کشاکشی بین طرفداران مداخله و عدم دخالت در سراسر تجربه آمریکا در امور جهانی وجود داشته. کیسینجر یادآور شد که: هیچ جامعه‌ای مانند آمریکا قاطعانه بر عدم قبولی مداخله در امور داخلی سایر کشورها تأکید ننموده و مشتاقانه‌تر ادعای قابلیت اعمال ارزشهای خودش را از لحاظ جهانی نداشته است". ولی "هیچ کشوری آنقدر بی‌میل نبوده است که خودش را در خارج از کشور درگیر کند حتی زمانی که متعهد اتحادها و تعهداتی بی‌سابقه از لحاظ وسعت و دامنه و قابلیت حصول بوده است."



#### نمودار ۱-۱۵ اقدام به استفاده از قوای ایالات متحده در خارج از کشور ۱۹۹۳-۱۷۹۷

0 5 10 15 20

منبع: برگرفته شده از ال. سی. کولی، «موارد استفاده از قوای مسلح ایالات متحده در خارج از کشور

۱۹۹۳-۱۹۷۸»، گزارش سی آر اس برای کنگره، ۱۷ اکتبر، ۱۹۹۳.

علیرغم ریشه دار بودن «چنین کشاکشی بین طرفداران مداخله و عدم دخالت در سراسر تجربه آمریکا در امور جهانی وجود داشته. کیسینجر یادآور شد که: هیچ جامعه‌ای مانند آمریکا قاطعانه بر عدم قبولی مداخله در امور داخلی سایر کشورها تأکید ننموده و مشتاقانه‌تر

ادعای قابلیت اعمال ارزشهای خودش را از لحاظ جهانی نداشته است.<sup>۱</sup> ولی "هیچ کشوری آنقدر بی‌میل نبوده است که خودش را در خارج از کشور درگیر کند حتی زمانیکه متعهد اتحادها و تعهداتی بی‌سابقه از لحاظ وسعت و دامنه و قابلیت حصول بوده است."

جهان بعد از جنگ سرد شاهد تداوم گرایش آمریکا به مداخله و تردید در انجام آن بوده است. بسیاری از تحلیل‌گران بر این تصور بودند که در نبود مخاصمه شرق - غرب، ایالات متحده رفتار مداخله جویانه‌اش را کنار خواهد گذاشت. آنها امیدوار بودند که سیاست خارجی آمریکا به میراث قرن نوزدهم بازخواهد گشت، یعنی سرسختانه اصرار خواهد ورزید که هیچ دولتی حق دخالت در امور داخلی دولت دیگر را نخواهد داشت (مقایسه کنید با شواتز ۱۹۹۵). چنین استدلال شده است که در سالهای شکل‌گیری تجربه آمریکائی "اظهارات دیپلماتیک آمریکا همراه با نفی [مداخلات] بود." به هر حال، اینک، ایالات متحده موضع سنتی‌اش را نقض و موضعی اتخاذ کرده که دموکراسی یک "حق" می‌باشد (روث ۱۹۹۵) و اینکه، برطبق آن، "اقدامات شبیه جنگ علیه دولتهای غیر دموکراتیک به خاطر جنایت غیر دموکراتیک بودن" حالا مجاز می‌باشند (هندریکسون ۱۹۹۴).

ترویج دموکراسی تجویزی است برای مداخله. نیکسون (۱۹۹۴) این را برسمیت شناخت زمانیکه اصرار ورزید که ایالات متحده جهت توسعه دموکراسی بازار آزاد تلاش کند: "زمانی ضروری خواهد بود که از نیرو و نفوذ آمریکا جهت دفاع و توسعه آزادی در مناطقی حتی هزاران میل دورتر استفاده کرد اگر ما خواهان حفظ آن در داخل می‌باشیم،" به طور مشابهی، مورتون هالپرین<sup>۱</sup> (۱۹۹۳)، عضوی از کارکنان شورای امنیت ملی کلینتون، تأکید داشت که "هنگامیکه مردمی در صدد برگزاری انتخابات آزاد و برقراری دموکراسی مشروطه می‌باشند، ایالات متحده و جامعه بین‌المللی نباید تنها به کمک اکتفا کند بلکه باید نتیجه آن را نیز (تضمین) نماید." گزارش امنیت ملی ۱۹۹۴ دولت کلینتون به کنگره، تحت عنوان *استراتژی امنیت ملی پیرامون درگیری و توسعه*<sup>۲</sup>، این نسخه هالپرین را پذیرفت.

آیا شور و شوق برای ترویج دموکراسی باید تبدیل به جنگ جهادی برای گسترش فضائل گردد، آن طور که مداخله در هائیتی (عملیات اعاده دموکراسی) نشان داد، ایالات متحده به تمایلات شدید مداخله جویانه‌اش ادامه خواهد داد، گاهی تحت پوشش چند جانبه، گاهی به طور یک جانبه. علاوه بر آن، شواهدی وجود دارد که گذر از دموکراسی نوپا به دموکراسی بالغ غالباً همراه با خصومت و نزاع است (مانسفیلد و اسیندر ۱۹۹۵)، و این شاید پیش‌بینی‌کننده

<sup>۱</sup> Morton Halperin

<sup>۲</sup> National Security Strategy of Engagement and Enlargement

مداخلات بیشتر ایالات متحده است تا مداخلات کمتر در آینده.

سند برنامه‌ریزی سالانه ۱۹۹۴ پنتاگون، راهنمای برنامه ریزی برای ۲۰۰۱-۱۹۹۶، نتیجه گرفت (آن طور که اسناد قبلی نیز نتیجه گرفته بود) که ظهور مجدد تهدید جهانی طی این دوره برنامه‌ریزی نه محتمل است و نه پذیرفتنی... تجدید حیات نظامی با آن اندازه از عظمت و اهمیت که بتواند متحدان کنونی ایالات متحده را مستقیماً با نیروهای متعارف تهدید نماید، غیر محتمل است که زودتر از نیمه دهه آینده بروز کند. این بیان وضعیت، به طور مشخصی از عملکرد واقعی متفاوت می‌باشد، عملکردی که شاهد فشار مداوم جهت آمادگی برای درگیریهایی نظامی خارجی است. انگیزه توسعه جامعه دموکراتیک، مبتنی است بر این اعتقاد که انواع حکومت‌هایی که قدرت را در سایر جاها در اختیار دارند بر امنیت ایالات متحده تأثیر می‌گذارند، و این امر پشتیبانی مستمر از قابلیت‌های آمریکا جهت مداخله در سراسر جهان را توجیه می‌کند.

شعار و عمل بر اهمیتی تاکید دارد که دولت کلinton به استفاده از زور عنوان وسیله ای جهت اعمال نفوذ آمریکا در صحنه بین المللی داد. بنابر اعلام کلinton در دسامبر ۱۹۹۴ که مصارف نظامی را طی شش سال آینده افزایش خواهد داد، بودجه دولت خواستار ۱۳۰۲ بلیون دلار جهت مصارف دفاعی بین ۱۹۹۵ و ۱۹۹۹ گردید، که بودجه را در سطح جنگ سرد حفظ می‌کرد. با اختصاص منابع عظیمی به قابلیت نظامی، ایالات متحده "برای آینده قابل پیش بینی از لحاظ توانائی به تفاوت بیش از حدی نسبت به هر کشور دیگری در جهان دست خواهد یافت" و "تنها کشوری در جهان خواهد بود که آن اندازه بودجه دارد که بتواند دو جنگ عمده را در یک زمان بدون کمک گرفتن از متحدانش انجام دهد" (دیفنس مانی‌تور ۲۳ شماره ۵ [۱۹۹۴]: ۱). ترجیح دولت برای استمرار آمادگی نظامی (و صادرات شدید سلاح‌های ایالات متحده) نشانگر مقبولیت باور واقع‌گرایانه است که نگهداری صلح بسته به آمادگی برای جنگ است.

علاوه بر توجه به آمادگی نظامی، کلinton حمایت از تقویت قابلیت‌های ضد تروریستی و نیروهای واکنش سریع برای اجرای عملیات ایجاد صلح، پاسداری صلح و تأمین صلح را تجدید کرد.

بیانیه ۱۹۹۵ پنتاگون در خصوص استراتژی نظامی ملی "اشتغال در امر صلح" بمنظور دیپلماسی بازدارنده را به مأموریت‌های اصلی قوای مسلح ایالات متحده اضافه کرد و در خصوص توانائی جهت مقابله با "طیف وسیعی از چالش‌های بالقوه" ابراز نگرانی کرد (نگاه کنید به استومن ۱۹۹۵ برای نظر انتقادی). افزایش قابلیت‌های جمع آوری اطلاعات و افزایش کمک برای تأمین

امنیت در دنیای جنوب نیز مورد نظر بودند.

به هر حال، جالب توجه اینکه، معیارهای استفاده از زور توسط ایالات متحده در خارج از کشور به طرق بسیار محدود کننده‌ای تعیین شده‌اند (هاس b ۱۹۹۴، ماینس ۱۹۹۵). نگرانی در خصوص اعتبار آمریکا و تمایل به پذیرش مخاطره می‌تواند در برابر سو، ظن موجود که ایالات متحده فقط در عملیاتی خارج از کشور شرکت می‌نماید که توفیق آن بدون از دست رفتن جان آمریکاییان تضمین بوده، اثر مثبتی داشته باشد. اگر چنین است، بین‌المللی‌گرایی مثبت، که خود را وقف ترویج دموکراسی و حقوق بشر کرده، می‌تواند در "بحران" قرار گیرد (هوفمان ۱۹۹۵)، چه ایالات متحده دارد از مداخله‌جویی به خاطر آرمانهای ویلسونی کنار می‌کشد.

پیش‌گویی آینده ما بار دیگر متضمن پیامهای آمیخته‌ای می‌باشد: گراشی جهت مداخله‌جویی به خاطر ارزشها و منافع آمریکائی مشهود است، همان طور که استمرار آمادگی برای انجام آن. به هر حال، این تمایل با بی میلی به تحمل هزینه‌های مداخله‌جویی با خون، و گاهی با پول نیز همراه است. پس اینجا، تاریخ بروشنی راهنمای ما است. با آنکه ایالات متحده به عنوان تنها ابرقدرت باقیمانده، شاید غولی بی‌میل است، اما الگوی گذشته به ما می‌گوید که بیشتر اوقات متمایل به مداخله‌جویی تا عدم مداخله جهت تامین منافع و ارزشهای ثابتش می‌باشد: صلح و رفاه، ثبات و امنیت، دموکراسی و دفاع. تنها وظیفه پایان نیافته بعد از جنگ سرد تعیین این است که کی و چگونه مداخله نظامی، دیپلماسی قهری، و سایر اشکال مداخله باید در تعقیب منافع و ارزشهای آمریکا به کار رود - ولی این همیشه یک وظیفه جاری بوده است.

### جغرافیای سیاسی یا جغرافیای اقتصادی

در انگیزه مداخله‌جویانه آمریکا چرخش بالقوه نوی وجود دارد، امکانی متضمن در نتیجه‌گیری دولت کلینتون: "ما به یک مقطع تاریخی رسیده‌ایم که ملاحظات اقتصادی باید اهمیت اصلی را داشته باشد." این دیدگاه انحراف از منطق مورد قبول واقع‌گرایان سیاسی است، که استدلال می‌کردند امنیت نظامی در طرح کلی امور در درجه اول است و اقتصاد در درجه دوم.

در پاسخ به بازار جهانی که به طور فزاینده هم بستگی متقابل دارد و هم بستگی رفاه آمریکا به آن است، دولت کلینتون افزایش صادرات بازرگانی ایالات متحده را هدف درجه اول قرار داد. زیرا بازکردن بازارها و ایجاد مشاغل اهمیت بسیار دارد. کلینتون در ۱۹۹۳ پیشنهاد

ابتکار تجاری "بازارهای آزاد ۲۰۰۰" را کرد با این استدلال "همان طور که امنیت ما نمی تواند به تنهایی بر ارتش استوار باشد به همان نحو نمی تواند بر پایه اقتصادی تو خالی قرار گیرد." تقریباً در همان زمان، نیروی موظف مدیریت وزارت امور خارجه (وزارت امور خارجه ایالات متحده ۱۹۹۲) چالشهای دوگانه ای را توصیف کرد که امید می رفت ایالات متحده به آنها پاسخ گوید: رقابت موفقیت آمیز در زمینه بازرگانی و سازمان دادن رقابت در جهت خدمت به منافع در حال افزایش اقتصادی جهانی. این گزارش علاوه کرد که "ما باید بدانیم که سیاست اقتصادی بین المللی، سیاست خارجی می باشد."

وزیر امور خارجه وارن کریستوفر، بیش از هر یک از اسلافش، با حدت استدلال کرد که نقش وزارتخانه اش دفاع از منافع آمریکا در روند سیاسی بود. وی احداث پلها بر روی موانع سیاسی و روشن فکری را، که برای مدتها امنیت ملی و سیاست اقتصادی خارجی از هم جدا کرده بود، گامی اساسی در آن روند دانست. "سابقاً گفته می شد که دیپلماسی موازنه قدرت و کنترل تسلیحات" سیاست عالی بودند، "و اقتصاد" سیاست دانی. "رئیس جمهور کلینتون و من این تمایز را مردود می شناسیم،" وی اعلام داشت. "ما اعتقاد داریم که دیپلماسی سیاسی و اقتصادی جدائی ناپذیر می باشند" (کریستوفر ۱۹۹۵). وی افزود که "تاریخ درباره این اولویت داوری خواهد کرد [ترویج بازارهای آزاد و رشد پایدار اقتصادی] که اثری متمایز - و میراثی دائمی - از سیاست خارجی این دولت" خواهد بود. چون دیپلماسی سیاسی و اقتصادی غیر قابل تفکیک می باشند، "آمریکا می تواند در جهانی به شکوفائی دست یابد که تجارت رو به افزایش داشته و موانع از میان برداشته شود. قدرت اقتصادی آمریکا در داخل و خارج یکدیگر را تقویت می نمایند. در اساس، امنیت آمریکا بستگی به اقتصادی قوی دارد. و در اقتصاد جهانی امروز، بهبود اقتصادی آمریکا به طور فزاینده ای بستگی به توانائی ما جهت باز کردن بازارهای خارجی و ترویج تجارت آزاد و سرمایه گذاری دارد."

الزامات جغرافیای اقتصادی رجعتی به حمایت گرایی و دیوارهای بالای تعرفه در سالهای ۱۹۳۰ را ایجاب می کند. یعنی کمک به عمیق ساختن پس رفت مخرب جهانی، یک چشم انداز درازمدت غیر محتمل. این درس که نمی توان اقتصاد آزاد را ترک گفت احتمالاً آموخته شده است، ولی تعیین اینکه چه چیزی "تجارت را عادلانه" می سازد موضوعی اختلاف انگیز باقی مانده است. فزون بر آن، رهیافت سخت گیرانه دولت کلینتون نسبت به ژاپن، شامل تهدیدات تعرفه تلافی جویانه نشان می دهد که مداخله در بازار ممکن است در صورت لزوم مجدداً توازن را به صحنه بازی که تا مدتها - درست یا غلط - تصور می شد که به ضرر تجارت آمریکا منحرف گشته، باز آورد. موضع گیری کلینتون، اگر نه همیشه اقداماتش، این تصور را متبادر به



ذهن می‌کند که حکومت به طور فعالانه‌ای کمک می‌کند که بازرگانی آمریکا حضورش را در بازارهای خارجی افزایش دهد و این کوشش سوداگرایانه جدید جهت افزایش سهم ایالات متحده در تجارت جهانی خود حکومت را هم درگیر می‌سازد - گاهی به شیوه‌های مداخله جویانه، مزاحمت‌آمیز - در ترویج منافع تجارت ایالات متحده در ماورای دریاها.

گریش به استفاده از سیاست اقتصادی خارجی برای مقاصد عمدتاً داخلی گرچه به عنوان سوداگرانی جدید معروف است برخلاف فکر اصلی آرمانگرانی است: که تجارت آزاد می‌تواند صلح و رفاه را افزایش دهد. ویلسون استدلال کرد که "حذف همه موانع اقتصادی و ایجاد برابری شرایط تجاری" امنیت بین‌المللی و گسترش آزادی را تسهیل خواهد کرد. همانند موضوع صلح دموکراتیک، آرمانگرایان افزایش مبادلات بازرگانی را به عنوان طریقی جهت نیل به صلح دائمی می‌نگریستند. به هر حال، تعجب اینکه بازرگانی و تجارت افزایش یافته اکنون نیز چالش قابل ملاحظه‌ای را نسبت به توانایی سیاست‌گذاران جهت کنترل سرنوشت ملی خودشان خارج از حوزه امنیتی/نظامی ایجاد می‌نماید: "اقتصاد جهانی اینک عملاً خارج از کنترل است، نه مقید به قواعد مسئولیت و اصول مشروعیت که نسبت به روابط بین افراد و دولت حاکم است. دولت‌ها تردید دارند که خودشان مقررات یکجانبه‌ای، از ترس عدم کارایی و زیان به خود وضع کنند. از این‌روی لیبرالیسم [آن را "آرمانگرایی" بخوانید]، موفق در کاهش قدرت دولت، قدرت مستحکم بدون نام و نشان جدیدی را ایجاد کرده است، (هوفمان ۱۹۹۵).

### تداوم یا تغییر؟ منابع سیاست خارجی آمریکا

هجوم سیاست داخلی به عرصه سیاست‌گذاری خارجی در جوامع سیاسی دموکراتیک عیبی است که - حداقل در نگاه برخی از ناظران - توانایی این جوامع را در مواجهه با بحرانهای سیاست خارجی و سایر چالشهای خارجی کاهش می‌دهد. همان‌طور که جامعه شناس سیاسی فرانسوی آلکسی دو توکویل ۱۹۶۹ [۱۸۳۵] بیش از یک قرن پیش استدلال کرد، دموکراسیها "به طور مشخصی حقیرترند" نسبت به حکومت‌های متمرکز در مدیریت روابط خارجی زیرا آنها در معرض "انگیزه ناگهانی بجای حزم و احتیاط" می‌باشند. دموکراسیها، بر طبق این منطق، در نشان دادن واکنش نسبت به خطرات خارجی کند هستند، ولی زمانی که واکنش برانگیخته شد، نسبت بدان عکس‌العمل بیش از حد نشان می‌دهند. جورج کنان، پدر روشنفکری استراتژی سیاست خارجی جنگ سرد در خصوص سذبندی و یک طرفدار قوی تفکر واقع‌گرایانه، بدین‌گونه در خصوص عملکرد سیاست خارجی دموکراتیک نظر می‌دهد:

من گاهی در شگفت می‌شوم که آیا دموکراسی شبیه یکی از آن جانوران عظیم الجثه

ماقبل تاریخ نیست با بدنی به درازی این اتاق و مغزی به اندازه این سرسوزن: این جانور آنجا در لجنزار باستانی خود دراز می‌کشد و توجهی به محیط اطرافش ندارد، او نسبت به درد واکنش اندکی دارد - در حقیقت، شما عملاً باید دمش را یگیری و بکشی تا وی را هشدار سازی که منافش دارد به خطر می‌افتد، ولی بمحض اینکه وی آن را دریافت، چنان با عزمی کور به دور و برش یورش بدون تشخیص می‌برد که نه فقط خصمش را نابود می‌کند بلکه محل زندگی خودش را نا حد زیادی ویران می‌سازد. شما در شگفت می‌شوید که آیا برای وی خرمندانتر نمی‌بود که نوحه بیشتری معمول می‌داشت به آنچه قبلاً در حال وقوع بود و اینکه آیا نمی‌توانست از وقوع برخی از این وضعیتهای جلوگیری کند به جای اینکه از یک بی‌نفاوتی بی‌توجهانه به یک خشم مقدس بهمان نسبت بی‌توجهانه برسد. (کنان ۱۹۵۱، ۵۹).

ترس از اینکه ماهیت سیاست آمریکا ظرفیتش را برای تعدیل با شرایط متغیر و چالشهای جدید کاهش می‌دهد در کانون توجهات پیرامون توانائی کشور به انطباق با جدیدترین نظم - یا بی‌نظمی نوین جهانی قرار دارد. آیا آمریکا می‌تواند خودش را با جهانی که تغییر عمده را متحمل گردیده منطبق سازد؟ یا آیا در انطباق شکست خواهد خورد، یا با آشفته‌گی و بهم ریختن اوضاع با توجهی اندک به "محیط اطراف" و "عزم کور" راهش را پیدا می‌نماید زمانی که متوجه شود چه دارد اتفاق می‌افتد؟

ترازنامه نیروهای مؤثر در داخل و در خارج، نتایج قاطعی را نشان نمی‌دهد. معذک شناخت ما از منابع سیاست خارجی آمریکا - محیط خارجی، شرایط در داخل جامعه آمریکا، خصوصیات ساختاری حکومت، نقشهای که توسط سیاست‌گذاران تصدی می‌شود، و خصائص خود تصمیم‌گیرندگان - ما را به این نتیجه می‌کشاند که فقط اینجا، در محل تلاقی این نیروها، ما می‌توانیم سرنخهایی بدست آوریم که واکنشهای کشور نسبت به حوادثی که در طلوع هزاره جدید روی می‌دهد کدام خواهد بود.

### افراد به عنوان منبع سیاست خارجی آمریکا

سیاست خارجی هر یک از دولتهای آمریکا خصوصیت شخصی را منعکس می‌سازد که در مقدس ترین جایگاه قدرت، اتاق بیضی شکل نشسته است. "کیفیات فردی یا خصوصیات اخلاقی رئیس جمهور بر شیوه خط مشی سیاسی تأثیر می‌گذارد، ولی بسیاری از موانع و محدودیتها، تأثیر شخصیت بر خود سیاست را کاهش می‌دهد. تمامی رؤسای جمهور اخیر ضروری یافته‌اند که اعتقادات سخت خود را در قبال نیروی فشارهای سیاسی رقیب نرم سازند، زیرا عملکرد موفقیت‌آمیز ریاست جمهوری مستلزم تمایلی است به خرسند ساختن حوزه‌های انتخابیه سیاسی در داخل و خارج، که آن یعنی هنر سیاست. به هر حال، گاهی هنر سیاست، منتقدان معاصر و بعدها مورخین را وادار می‌کند که رؤسای جمهور را بصورت انسانهای متلونی

ترسیم کنند که توانشان برای رهبری به خاطر آرزوی خرسند کردن انبوهی از گروههای مختلف که محبوبیت و قدرتش بر آن گروهها استوار بود، تضعیف گردید.

تجربه بیل کلینتون روشنگر حقیقت مذکور است. متش "فعال - مثبت"، به وی امکان داد که از امتیازات حکومتی در سیاست خارجی و بخصوص داخلی حداکثر استفاده را بنماید. کلینتون در پی آن بود تا ثابت کند که حکومت جزئی از راه حل است، نه صرفاً مشکل - از اینرو وی با انرژی و تحرک زیاد برنامه‌های جاه‌طلبانه را دنبال کرد که منظورش به طور همزمان تحقق چندین هدف بود، ولی توانائیش جهت نیل بدانها بارها کاهش یافت - به طور شدیدتری به خاطر نتایج انتخابات ۱۹۹۴ کنگره. کلینتون اینک مواجه با کنگره جمهوریخواه تجدید حیات کرده و فزون طلبی بود که، نه مانند رئیس جمهور، فلسفه‌ای را اختیار کرده بود که حکومت کوچکتر بهتر است. این تفسیر مسلماً دگرگونی نسبت به ارزشهای سیاسی محافظه‌کار نشان می‌داد که دور از ارزشهای لیبرالی بود که کلینتون خودش آنها را پذیرفته بود. در حالیکه جورج بوش از "این چیز آینده نگری" رنج می‌برد - فقدان یک جهان‌بینی که رئیس جمهور پراگماتیک و انعطاف‌پذیر را از میان تغییرات شدیدی که همراه با پایان جنگ سرد بود هدایت کند - کلینتون نشان داد که قادر به رساندن و ابلاغ آینده نگری‌اش نبود، نقصی که موجب تقویت این سوء ظن گردید که او نیز، فاقد تمرکز می‌باشد. فزون بر این، ترکیب منش ریاست جمهوری کلینتون و استعدادهای شخصیتی، وی را وادار به اتخاذ مواضع شدیدی کرد، فقط برای اینکه بعداً وقتی که تایید مردم و نخبگان میسر نشد از آن دست بکشد. یک پراگماتیک افراطی، متعهد به سازش دادن تفاوتها میان گروههای متعارض، کلینتون، همانند فرانکلین دی. روزولت، با راه حل‌های جزئی نسبت به مشکلات آزاردهنده آغاز کرد در جستجویی برای کشف آنچه مؤثر خواهد بود. در جریان امر، انگیزه غریزی‌اش به طرح ریزی اصلاحات نهایتاً جای خود را بدفع الوقت داد. کلینتون مستعد به عقب نشستن در مواجهه با مخالفت و به طور کلی نشان دادن سستی و نوسانات حالت روحی بود (درو<sup>۱</sup> ۱۹۹۴)، از بسیاری تغییرات سیاسی که وی در ابتدا تصورش را داشت کوتاه آمد، هم در سیاست خارجی و هم در سیاست داخلی (میکالک<sup>۲</sup> ۱۹۹۵). مانند اسلافش، آنگاه، هم بیل کلینتون و هم طرفدارانش در درون و بیرون حکومت حدود نسبی تغییر را تجربه کردند که یک رئیس جمهور حتی پر انرژی و فعال می‌تواند در محدوده آن عمل نماید.

### نقش‌ها و سیاست‌گذاری خارجی

یک رئیس جمهور تجسم شخصی دولت نیست. کلینتون، مانند همه رئیس‌ان گذشته،

<sup>۱</sup> Drew

<sup>۲</sup> Michalak

فهمید که توانائیش برای حرکت در جهت‌های تازه توسط تعهدات قبلی و سیاستهای گذشته، اقدامات و ترجیحات افرادی که قبلاً در موقعیت اجرای سیاست بودند، و شناخت خودش از اینکه چگونه او انتظار داشت نقش رئیس جمهور را ایفا کند، محدود می‌شود.

محدودیت‌های گذشته طی دوره ریاست جمهوری کلینتون در هیچ جا واضحتر از خاورمیانه نبود. با آنکه کلینتون می‌خواست توجه خود را معطوف به مسائل داخلی کند، نه سیاست خارجی، وی بکرات متوجه گردید که منازعات جاری در منطقه و چشم انداز رفع آنها - منجمله خصومت ظاهراً بی‌پایان بین اسرائیل و همسایگان عربی و بین ایالات متحده از یک طرف، و ایران و عراق از طرف دیگر - نیازمند توجهش می‌باشد. از اینرو، علیرغم اولویتش، الزامات نقش ریاست جمهوری، کلینتون را ناچار ساخت تا توجهش را معطوف به خارج نماید، نه فقط به داخل، بوش از طرف دیگر، فشارهای وارونه‌ای را تجربه کرد، چه به عنوان یکی از معدود باقیمانده‌گان مردان خردمند نسل مونیخ، او مصمم به عطف توجه به سیاست خارجی بود. ریاست جمهوری بوش خودش قربانی خواسته‌های برقراری موازنه چالش‌ها در داخل با مشکلات خارجی شد بخصوص چون پایان جنگ سرد تهدیدی را که تا مدت‌ها توجه کشور و سیاست‌گذارانش را به موضوعات سیاست خارجی معطوف داشته بود تقلیل داد. در هر یک از این موارد، مردی که پشت میز کار در اتاق بیضی شکل بود دریافت که وی به تنهایی نمی‌تواند تعیین کند که چه باید انجام دهد.

سابقه احوال کسانی که منصوب می‌شوند تا نقشهای سیاست‌گذاری خارجی را متقبل شوند، به طور تغییرناپذیری بر تصمیمات متخذة آنان تأثیر می‌گذارد. قابل ذکر است که بسیاری از مشاوران کلینتون کارآزمودگان منصوب شده توسط دولتهای قبلی بودند، که با خود مجموعه‌ای از مفاهیم پخته و زیبنده را همراه داشتند. این مدیران سیاست خارجی، درونیه‌ها بودند، که خود مشخص می‌سازد چرا مفاهیم جنگ سرد و تجارب مربوط به آن، اغلب تفکرات و بینش هایشان را شکل می‌داد. چنین قرائن و شواهدی را دشوار است که نادیده گرفت. ورای اطرافیان خیلی نزدیک، به هر حال، کلینتون بیشتر از هر رئیس جمهوری دیگری در پی تغییر تشکیلات فدرالی بود که "آمریکا" را منعکس نماید. از اینرو زنان و اقلیت‌های بیشتری به کابینه و سایر مناصب سیاست‌گذاری نسبت به دولتهای پیشین منصوب شدند - حدود سه هزار و اندی مشاغل انتصابی، سیاسی در حکومت فدرال که در کتاب به اصطلاح "کتاب آلو" (به خاطر رنگ جلدش) مشخص گردیده است. بهر حال، در طبقه بعدی، میلیون‌ها کارمند دولتی هستند که موظف به مدیریت و اجرای امور روزمره سیاست عمومی کشور، امور داخلی به همچنین امور خارجی هستند. دولت برای متحول ساختن چهره بوروکراسی کار کمی می‌تواند

بکنند. در لایه بالای "حکومت دائمی" - آنهائیکه "کشور را اداره می کنند صرفنظر از اینکه چه کسی رئیس جمهور است" - ۹۰ درصد پستها کماکان در دست مردان سفیدپوست می باشند، ساختن دولتی که "بیشتر شبیه سنای ایالات متحده بنظر می رسد" تا آمریکا (واینر ۱۹۹۴، ۴). اینجا در "حکومت دائمی" ضرورتهای شغل، آزادی عمل فرد را خصوصاً به طور شدیدی محدود می سازد. "سیاست بوروکراتیک" اصطلاحی است که ما در توضیح چگونگی و چرایی رفتار افراد در وجوه مختلف سازمانهای بسیار بزرگ بکار می بریم که حکومت امور خارجی را تشکیل می دهند. "بوروکرات" عنوانی است که بسیاری از آمریکائیان جهت بی اعتبار کردن آنان بر می گزینند.

اکنون یک بازی مردم پسند این است که نامزدهای ریاست جمهوری بگویند می خواهند "برخلاف جهت واشنگتن عمل کنند". این نوعاً بدان معنی است که از اندازه حکومت بکاهند، یعنی کاستن از تعداد "بوروکراتهایی" که حکومت را تشکیل می دهند. خشم و انتقاد گسترده عمومی بندرت علیه خود کارمندان حکومت است (شاهد آن ابراز همدردی نسبت به قربانیان بمب گذاری تروریستی ۱۹۹۵ ساختمان اداره فدرال در اوکلاهاماسیتی می باشد). در عوض، شغلی که بوروکراتها در تصرف دارند و مقررات و ضایعات متصوره ای که بوروکراتها بوجود می آورند نوعاً آنچیزی است که موجب خشم مردم می گردد. به هر حال، به طور فزاینده ای، بنظر می رسد که بسیاری از آمریکائیان باور دارند که حکومت خودش تهدیدی است نسبت به حقوق و آزادیهای تضمین شده توسط قانون اساسی.

ابتکار کلینتون در "تجدید بنای حکومت" که بیش از هر دولت دیگری در جهت کاهش هم اندازه حکومت و هم مقرراتی که نوعاً مرتبط به آن است کوشید. (منتقدان حکومت استدلال می کنند که آن همچنین سبب تشویق مزاحمت های بیش از حد حکومت گردید). به هر حال با آن، تغییری در توزیع نسبی مدیران سیاسی و حرفه ای تشکیلات فدرال بوجود آمد. همان طور که یک ناظر خبره ضمن اظهار نظر درباره موازنه قدرت جنگجویی کنگره - ریاست جمهوری متذکر گردید، "تعداد زیاد شده انتصابات سیاسی خطری جدی را پیش می آورد: یک طبقه ای از سیاست گذاران بی تجربه که در معرض انتقال و جابجائی مکرر می باشند، دور نگهداشتن بسیاری از کارکنان حرفه ای با سابقه از فرایند کارها و تصمیمات سازمان، و بی ثباتی و بی کفایتی بیشتر اداری... این اوضاع و شرایط منصوب شدگان سیاسی را در کوتاه مدت، وسوسه خواهد کرد که قدرت ریاست جمهوری را افزایش داده و کنترلهای کنگره ای را غافل شوند" (فیشر ۱۹۹۵-۱۹۹۴). آیا منافع و ارزشهای پایدار کشور - صلح و رفاه، ثبات و امنیت، دموکراسی و دفاع - توسط سیاستمداران با سابقه و حرفه ای های با سابقه بهتر تامین نمی شود؟

## منابع حکومتی سیاست خارجی

سازواری‌ها در سیاست خارجی آمریکا در مواجهه با هزاره جدید توسط ساختار سیستم ریاست جمهوری حکومت کشور شکل خواهد گرفت، که در آن نهادهای جداگانه، رئیس جمهور و کنگره مسئولیتهای سیاست خارجی را به عهده دارند. در گذشته رئیس جمهور بر ترو فائق بوده است، ولی چون نیروهای داخلی و بین المللی به طور فزاینده‌ای موقعیت رئیس جمهور را که زمانی مسلط بود- "قدرتمندترین شخص در گیتی" - به چالش گرفتند، سیاست خارجی آمریکا را در جهات جدیدی حرکت می دهند که ممکن است حتی بیش از گذشته دشوار باشد. سازمانهای متداخلی که حکومت امور خارجی را تشکیل می‌دهند، در حالیکه رسماً تحت فرماندهی رئیس جمهور می‌باشند، به سهولت به حرکت در نمی‌آیند، چه الزامات شغلی حرفه‌ایهای با سابقه، احتیاط و حزم را توصیه می‌نماید، نه نوآوری را. علاوه بر آن، رؤسای جمهور جدید - اغلب همان طور که در فصل ۱۰ دیدیم، به عنوان "واسطه‌های عبوری" در امور مردمی که کارکنان حکومت امور خارجی را تشکیل می‌دهند، تلقی می‌گردند - به کرات در می‌یابند که ترجیحاتشان اولویت بالا نیست در محیطی که ادامه حیات سازمانی معادل با ادامه حیات فردی محسوب می‌شود. از اینرو بیل کلینتون که به کاخ سفید با تعهد به "تغییر" رفت بعد از یک سال اقامت در کاخ گلایه کرد که "در واقع یک فرهنگ واشنگتنی آنجا وجود دارد که، از یک طرف نیاز به تغییر دارد، ولی از طرف دیگر باید با آن مماشات کنید اگر بخواهید کاری انجام گیرد."

رؤسای جمهور کماکان اقتدار سیاست خارجی شان را در کاخ سفید متمرکز می‌سازند تا اندازه‌ای به خاطر اینکه بوروکراسی زیاد در برابر تغییر مقاوم می‌باشد. با وجود این، مقاومت نشان داده شده نشانگر حدود مشخصی است که به آن نسبت دستگاه حکومتی از کنترل مستقیم ریاست جمهوری خارج است:

رؤسای جمهور در آستانه و لبه شکست اقدام می‌کنند و در توافقی از اینکه کی، کجا و چگونه شکست واقع خواهد شد. آنها نمی‌دانند و احتمالاً نمی‌توانند حتی درباره بخش کوچکی از فعالیت حکومت که شکستشان را موجب می‌شود آگاهی یابند. آنها فقط می‌توانند آتش را خاموش کنند و بروی خاکستر ها لبخند بزنند. آنها نمی‌دانند که چه می‌گذرد - معذک مسؤل آن می‌باشند. و آنها به آن مسئولیت بها می‌دهند هرگاه اعتباری به مناسبت خبرهای خوب نه به مناسبت اموری که خودشان انجام می دهند، کسب نمایند. (لوی ط ۱۹۹۵، ۱۹۰).

با در نظر گرفتن یک کنگره مستقل الفکر - علاوه بر مقاومت بوروکراتیک، می‌توان بسادگی متوجه شد که چگونه ساختار حکومت آمریکا بصورت ترمزی در خصوص نوآوری سیاسی عمل می‌کنند. دوحزبی بودن گاهی دعوت قانون اساسی به نبرد بین کنگره و رئیس جمهور را آرامتر کرده است. به هر حال، بدون توافق کلی درباره نقش جهانی مناسب کشور،

کنگره، تحت وسوسه مخرب وفاداری حزبی، ابعادی سلطنتی برای قدرت خودش فرض کرده است (لیندسی b ۱۹۹۴).

با قطبی شدن نیروها در داخل کنگره، توانائی رئیس جمهور جهت کسب و حفظ حسن نیت در کاپیتول هیل به طور زیادی کاسته می‌شود. بهمین ترتیب، تداوم حکومت متفرق - کاخ سفید تحت کنترل یک حزب و کنگره تحت کنترل حزبی دیگر - بر ناتوانی هر قوه خواهد افزود، ولی بخصوص بر ناتوانی رئیس جمهور، که مسئولیت اصلی را در روابط خارجی ایالات متحده دارد، که بتواند نیروئی در تغییر سیاسی باشد. پیش از انتخاب کلینتون، کاخ سفید برای تمامی بیست و پنج سال گذشته بجز چهار سال تحت کنترل جمهوریخواهان بوده بود. و پیش از انتخابات یکصد و چهارمین کنگره در ۱۹۹۴ که در آن جمهوریخواهان اکثریت یافتند، کنگره از ۱۹۵۴ تحت کنترل مداوم دمکراتها بود، بجز دوره کوتاهی که در مجلس نمایندگان و سنا به خاطر نیروی پوشش انتخاباتی آیزنهاور در ۱۹۵۲ حائز اکثریت گردید.

پسروزی ۱۹۹۴ جمهوریخواهان که به دنبال پیروزی در خلیج فارس و پایان جنگ سرد حاصل آمد مشابهت بارزی دارد با توفیقات انتخاباتیشان در ۱۹۱۸ و ۱۹۴۶، وقتی که، در پی دو جنگ بزرگ جهان قرن بیستم، آنها نیز کنترل کنگره را از دست دمکراتها به چنگ آوردند. حتی زمانی که یک دمکرات بر کاخ سفید تکیه زده بود. مشابهتهای دیگری میان سه انتخابات وجود دارند، که مستدلا گزینه‌هایی را تعیین می‌کنند چنانچه جمهوریخواهان در آستانه هزاره جدید بار دیگر بخواهند بعمل آورند. یکی از نویسندگان کوتاه‌مدتی بعد از پیروزی جمهوریخواهان آن را چنین بیان داشت:

در هر یک از این موارد، کشور در حال گذر از جنگ بود، رئیس جمهور آسیب پذیر بود، برنامه کار سیاسی در وضع تغییر شدید بود. بیل کلینتون ضعیف و آسیب‌پذیر جلوه می‌کند، همان طور که وودرو ویلسون در ۱۹۱۴ پیر و بیمار به نظر می‌آمد و هاری ترومن در ۱۹۴۷ یک رئیس جمهور درست و حسابی به نظر نمی‌رسد. پایان جنگ سرد، همانند پایان جنگهای جهانی اول و دوم، مباحث و مجادلاتی را موجب گردیده است بر سر انزوآجونی در برابر بین‌المللی‌گرایی، مهاجرت و کاستن و کوچک کردن ارتشی که به خاطر جنگ توسعه یافته است. اینک همانند گذشته، اقتصاد کارشناسان را به حیرت انداخته با کاهش قیمتها و تورم که از حد بالای خود می‌گذرد، موضوعات کاستن از مالیاتها در برابر محدودیت بودجه و عدم اطمینان از گردش تجارت و بازار بورس، همه به طور بالقوه تشدید می‌گردد با عدم هماهنگی بین قوه مقننه جمهوریخواه و قوه مجریه دمکرات. (فیلیپس ۱۹۹۵ - ۲۲)

بعد از جنگ جهانی اول، کنگره جمهوریخواه از بین‌المللی‌گرایی ویلسونی روی برگرداند، با رد کردن معاهده ورسای و اطمینان از اینکه ایالات متحده به جامعه ملل نخواهد پیوست. بدون عضویت ایالات متحده، جامعه ملل محکوم به شکست بود. بعد از جنگ جهانی دوم، به هر

حال، کنگره جمهوریخواه با ترومن همراهی کرد در شکل دادن به پاسخهای آمریکا نسبت به چالشهای کمونیسم شوروی و از اینرو دوره طولانی فعال‌گرایی جهانی که مشخصه جنگ سرد بود ادامه یافت. کدام مسیر را اینک جمهوریخواهان بر خواهند گزید؟ بعد از جنگ جهانی اول آنها برای یک دهه بصورت حزب مسلط درآمدند، ولی بعد از جنگ جهانی دوم نوبت دمکراتها بود. آیا گزینه‌های متفاوت سیاست خارجی‌شان وضعیت متفاوت سیاسی داخلیشان را تعیین می‌کند (فیلیپس ۱۹۹۵)؟

جمهوریخواهان نوعاً کمتر متمایل به محدود ساختن اختیارات سیاست خارجی رئیس جمهور بوده‌اند، تا دمکراتها، مثلاً اختیار مبادرت به جنگ. ولی آنها همچنین بیشتر خواستار رفتن بسوی یکجانبه‌گرایی بوده‌اند تا چند جانبه‌گرایی - از اینرو "جلوه‌های اولیه" از کنگره یکصد و چهارمین تحت کنترل جمهوریخواهان "زمینه و چشم انداز نامتعادلی را... با مشابهت قابل ملاحظه‌ای با نوع تفکری که بر جنگ سرد مسلط بود ترسیم می‌کند. جمهوریخواهان [به نظر می‌رسد] می‌خواهند که بودجه دفاعی را حفظ نموده یا افزایش دهند، به رهبری آمریکا اهمیت داده و تاکید بر منافع امنیتی سنتی نماید" (سیولینو<sup>۱</sup> ۱۹۹۵). این برنامه کار دقیقاً متفاوت از برنامه کلینتون است، از اینرو اختلافاتی با کاخ سفید در پیش خواهد بود. اگر موازنه قدرت بین قوه اجرائی و کنگره در حال تغییر باشد چیزی شبیه همان را می‌توان انتظار داشت. به هر حال اگر، انتخابات ۱۹۴۴ کنگره معلوم شود که انتخاباتی برای تجدید میثاقی با یکدیگر باشد که ائتلاف نیودیل را خاتمه بخشد که عمدتاً غالب بر سیاست کنگره از سالهای ۱۹۳۰ بود، در این صورت حاصل بیشتر موافق سیاست ریاست جمهوری خواهد شد. چنین فکری ممکن است به صورت موج آینده نه فقط گذشته باشد.

### منابع اجتماعی سیاست خارجی آمریکا

از آنجا که ایالات متحده نظام سیاسی جامعه مسلطی می‌باشد، توانائی رئیس جمهور که خواسته‌اش را در کنگره پیش ببرد نهایتاً تحت تأثیر حمایتی خواهد بود که سیاستهایش نزد مردم آمریکا خواهند داشت. در واقع، نفوذ بالقوه نیروهای اجتماعی در دنیایی که وابستگی متقابل جهانی دارد، به خصوص بسیار توانمند است، چون سیاست خارجی غالباً اندکی بیشتر از زائده و ادامه سیاست داخلی است. از اینرو دولت کلینتون کرراً اصرار داشت که سیاست خارجی همان سیاست داخلی است. سیاست در لبه آب متوقف نمی‌شود.

تعریف مردم آمریکا از اولویتهای ملی ظاهراً به طوری فزاینده متخذ از نگرانیها درباره



بنیادهای امنیت اقتصادی می‌باشد. اگرچه معمول است که استدلال نمود که مردم آمریکا درون‌گرا هستند. اما قرینه اندکی وجود دارد که اینرا تمایلی انزواجویانه دانست مانند آنچه خصوصیت دوره‌ای بین دو جنگ بود. در عوض، مردم آمریکا می‌خواهند که رهبران‌شان با قائل شدن اولویت برای موضوعات، گزینشی رفتار کنند، با توجه بیشتر به نگرانیهای داخلی تا جهانی. تا حدودی این توجه، بدون تردید منعکس‌کننده بی‌علاقگی عمومی و سوء اطلاعات درباره سیاست خارجی آمریکاست: عموم آمریکاییان بندرت اطلاعاتی درباره موضع رئیس جمهورشان درباره موضوعات بین‌المللی دارند، و نظر سنجیهای اخیر دلالت دارد بر اینکه میانگین آمریکاییان نسبت به بیشتر تصمیمات سیاست خارجی رئیس جمهور بی تفاوت هستند. این حقایق این تصور دموکراتیک را نفی می‌کند که شهروندان مطلع گزینه‌های سیاسی رهبران آمریکا را دیکته می‌کنند. فقدان توجه و اجماع، تأثیر بالقوه افکار عمومی را کاهش می‌دهد، همان‌طور که شناخت قشری عموم مردم که همه رؤسای جمهور مدافعان وضع موجود واشنگتن هستند چنین تأثیری دارد، علیرغم اینکه اخیرترین رؤسای قوه اجرایی ادعایی بالعکس را کرده‌اند. با وجود این، رؤسای جمهور نمی‌توانند - بدون برانگیختن خشم سیاسی - اولویتهای بعد از جنگ سرد را که مردم آمریکا اینک به جبهه داخلی داده‌اند نادیده انگارند. آنهم در زمانیکه مردم آمریکا بیشتر به درون تا به بیرون توجه دارند، فشارها از جانب گروههای ذینفع قدرتمند در ایالات متحده می‌رود که مخارج زیادی را بر دفاع ملی دیکته نماید. مصارف دفاعی در دهه‌ای که در ۱۹۹۵، پایان گرفت هر سال کاهش یافت، ولی کماکان می‌رود که منابع عظیمی را در اختیار داشته باشد. "از هر یک دلار فدرال منوط به بررسی و تخصیص سالانه، چهل و هفت سنت آن به پست‌اگون می‌رود" (استیونسون ۱۹۹۵، ۱۸). نگرانی برای اشتغال و نیازی شدید به اینکه پایه صنعتی دفاعی "گرم" بماند از جمله منابع توانمند داخلی در پشت سر فشار جهت مصرف کردن برای ارتش است.

ناتوانی دولت کلینتون برای استفاده از بودجه دفاعی جهت کنترل رشد بدهی فدرال و تقلیل شدید کسر بودجه سالانه سخن از کشاکش ذاتی بین اهداف رقیب یکدیگر و نیروی بازدارنده ناشی از فشارهای داخلی می‌گوید. بهر حال، بسیاری از تحلیلگران واهمه دارند که قدرت آمریکا روبه زوال خواهد گذاشت اگر کسر بودجه تصحیح نگردد. کاستن از بدهی و کسر بودجه مستلزم تعدیلات رنج‌آوری در اولویتهای مسلط سیاسی است. "تعادل بودجه" به صورت موضوع داغی در آمده است، ولی این امر کماکان منوط به این است که چگونه بسیاری از سیاستمداران توان حفظ تعهدی را نسبت گزینه‌های دشوار داخلی لازم برای تعدیلات سیاست خارجی و داخلی دارند.

از آنجائیکه جمهوریخواهان مجلس نمایندگان تفوق انتخاباتی ۱۹۹۴ را حفظ کردند، می‌توانستند مدعی شوند که پیرویشان "تفویض اختیاری" به خاطر قراردادشان با مردم آمریکا بود. به هر حال، بررسی و ارزیابی داده‌ها روشن می‌کند، که معدودی از آمریکائیان می‌فهمند که منظور از قرارداد چیست، و تعداد بسیاری کمتری نیز آگاهی از مفاد آن دارند. این نمونه‌ای است از روند انتخاباتی، که بندرت دامنه حمایت عمومی را از سیاستهای خاص مشخص می‌سازد. ترجیحات رای دهندگان، بنابراین، زمینه مناسبی است برای تطور سیاسی نه انقلاب سیاسی. در عین حال، گروههای ذینفع و کمیته‌های اقدام سیاسی کماکان نسبت به موضوعات ویژه خودشان فشار وارد می‌آورند، که سیاست‌گذاران را وادار می‌کنند تا در مسیر میانه‌ای بین پایا بهای کم عمق کثرت گرایی سیاسی آمریکا طی طریق نمایند.

رسانه‌های الکترونیکی ظاهراً نقش برجسته و روزافزونی در شکل‌دهی برنامه‌های سیاسی ایفا می‌کنند و موجب می‌گردند که سیاست‌گذاران ترجیحات عمومی را مورد توجه قرار دهند. *انتخاب مداوم*<sup>۱</sup> نظرخواهی مستمر که موقع رئیس جمهور را نزد مردم آمریکا معین نماید - مستدلاً رؤسای جمهور را وادار می‌سازد که در مواجهه با گزینه‌های دشوار مسیر راحت را برگزینند، نه مسیری را که ضمیر باطن می‌گوید. چالشهای سیاست خارجی و بحرانها، اغلب محبوبیت رئیس جمهور را در داخل بالا می‌برد، ولی وضع اقتصادی نوعاً تأثیر دائمی‌تر می‌گذارد. به هر حال، حتی اینجا، ایالات متحده در اقتصاد سیاسی سریعاً در حال تغییر جهان مواجه با چالشهایی است که موجب نوعی نگرانی در حالت عمومی گردیده است، ظاهراً بواسطه ناتوانی کلینتون که از منافع سیاسی که قاعدتاً همراه با اقتصاد سالم و رو به رشد است بهره مند گردد.

ترس از "افزایش بیکاری" در اقتصاد ایالات متحده به درک تجربه ظاهراً غیر معمول کلینتون کمک می‌کند. این امر همچنین تأکید می‌گذارد بر تضاد احساسات روبه رشد علیه مهاجران، در حالی که فشار درخواستها برای مهاجرت به "سرزمین آزاد" شدت می‌یابد، چون رشد جمعیت و اختلاف قومی در خارج، میلیونها نفر را از سرزمین مادری شان به بیرون می‌راند. تکثر فرهنگی جلوه دیگری از نفی استعاره "بوته مذاب"<sup>۲</sup> توسط مهاجران جدید است که تا مدتها جهت توصیف روندی به کار می‌رفت که آمریکائیان جدید را با سیستم اجتماعی مستقر آشنا و یکسان می‌ساخت. در همین حال، افزایش نارضایتی نسبت به اصول اقدام مثبت که دهه های قبل به موقع اجرا گذاشته شد تا فرصتهای برابر اشتغال را برای همه آمریکائیان فراهم

<sup>1</sup> Perpetual Election

<sup>2</sup> Melting Pot

کند، خبر از هم پاشیدن جامعه‌ای را می‌دهد که با هزاره جدید روبرو می‌گردد. از این‌روی با ادامه چالش‌های تازه در جامعه آمریکا، ناگزیر چالش‌های داخلی توجه را به خود معطوف می‌دارد. یعنی از میان رفتن توانائی در نیل به اجماع درخصوص نقش مناسب جهانی برای عصر جدید. جنگ سرد موجب همبستگی‌ای گردید که ملت آمریکا را برای مدت طولانی به هم پیوند داد. آن طور که در فصل ۸ دیدیم، "جنگ طولانی" علیه کمونیسم هویت ملی آمریکائیان را تقویت کرد، "دینامیکی متحد کننده فراهم کرد که در غلبه بر تفاوت‌های قومی و ناحیه‌ای و میراث ایدئولوژیک فردگرایی" تأثیر گذاشت (دیودنی و ایکنبری<sup>۱</sup> ۱۹۹۴). همچنین قویاً به ظهور تفوق ریاست جمهوری در سیاست خارجی مؤثر بود. پایان جنگ سرد به نحوی معمائی، نیز رکن اصلی مشروعیت قدرت ریاست جمهوری نیم قرن گذشته را فرسود، دقیقاً در زمانی که رهبری قوی در داخل مورد نیاز است.

### منابع خارجی سیاست خارجی آمریکا

به عنوان تنها ابرقدرت باقیمانده جهان، ایالات متحده اینک فرصت بیشتری را نسبت به گذشته، جهت شکل دادن جهان منطبق با منافع و ارزش‌های همیشگی‌اش: صلح و رفاه، ثبات و امنیت، دموکراسی و دفاع دارد. ولی درست همان طور که استمرار کسر بودجه حکومت فدرال، که بدان می‌توانیم اینک کسر روبه تزاید تجاری با سایر کشورها را بیفزائیم - بر توانائی سیاست‌گذاران به اتخاذ اقدام تصحیحی محدودیت وارد می‌آورد، تمایل دیگران را نیز به قبول رهبری آمریکا کاهش می‌دهد. به جای تصدیق این نگرانی‌ها و کم کردن آسیب‌پذیریهای خود آمریکا، به هر حال، کلینتون راهی را دنبال کرد که توسط بوش و ریگان صاف شده بود. در حالیکه چهره انساندوستانه را به مداخلات به نیابت از طرف دموکراسی پوшاند، هدف کهنه حفظ موقعیت مسلط آمریکا ظاهراً محرک وی بود (چامسکی ۱۹۹۴). کلینتون بر اهتمامش بر حفظ رهبری آمریکا پای فشرد، با این هشدار در ۱۹۹۴ که، "ما نمی‌توانیم صرفاً هزینه‌ها را کاهش دهیم و دنیا را اداره کنیم. آن علامت نادرستی می‌فرستد. رهبری ما در امور جهانی آسیب خواهد دید درست در زمانی که مردم چشم به آمریکا دوخته‌اند که صلح و آزادی را در جهان بعد از جنگ سرد ترویج نماید."

ایالات متحده قدرت نظامی بی نظیرش را حفظ خواهد نمود و بدون تردید به اعمال نفوذ سیاسی نامتناسبی بر امور بین‌المللی ادامه خواهد داد. برخی استدلال خواهند کرد که این ثروتها تضمین می‌کند که آمریکا در حال افول نیست و از این‌روی نه محتوم به عقب نشینی. اما

<sup>1</sup> Deudney & Ikenberry

چنین نتیجه‌گیری‌ای تنزل سطح منابع ایالات متحده نسبت به سایر کشورها را، هر چقدر باشد نادیده می‌گیرد. در مقایسه با رقبایش، عملکرد اقتصادی آمریکا، اگرچه هنوز یک غول است، مانند گالیور است، که به طور فزاینده‌ای با بسیاری رشته‌ها به دیگران بسته شده است. ایالات متحده در جهان به هم وابسته دیگر نمی‌تواند به تنهایی اقدام کند، نه می‌تواند انتظار داشته باشد قدرتی را که درست بلافاصله بعد از جنگ جهانی دوم حائز بود مجدداً بدست آورد، هنگامیکه نه فقط قویتر از دیگری بلکه قویتر از هر کسی بود.

در عوض، روند کنونی معطوف به ظهور سیستم جدید چند قطبی است. آن طور که ما در فصل ۶ خاطر نشان کردیم، ایالات متحده کماکان نخستین خواهد بود در میان برابرها، در بالای سلسله مرتب قدرتهای بزرگ، ولی مواجه با رقابت رو به رشدی از جانب مراکز قدرت اقتصادی خواهد شد که اینک موقعیت رهبری ایالات متحده را در اقتصاد سیاسی جهان چالش می‌کنند - و اینکه ممکن است روزی بسپاید که آنرا از لحاظ نظامی نیز بچالش طلبند. فعلاً چین، ژاپن و اتحادیه اروپا در صدد ورود به جایگاه ایالات متحده در تارک قدرت جهانی می‌باشند. هدف پنتاگون آن طور که نخستین بار در راهنمای سیاست دفاعی ۱۹۹۲ مشخص گردید - یعنی، مانع شدن از ظهور ابرقدرت رقیب - به نظر خیلی غیرواقع بینانه می‌رسد، بهمین سبب بعداً متروک شد. از اینرو، همانند قرن آمریکا، "لحظه تک قطبی"<sup>۱</sup> خواهد گذشت.

هم اکنون متحدان جنگ سرد آمریکا اغلب در ارزیابی شان از اولویتهای جهان و اینکه چگونه به چالشهای بعد از جنگ سرد پاسخ گفت از آمریکا فاصله می‌گیرند. این امر در هیچ جایی مشهودتر نیست مگر در خصوص ناتوانی اروپا و آمریکا به طرح استراتژیهای هماهنگ جهت مقابله با ناسیونالیسم قومی، نزاع قبیله ای، و بنیادگرایی اسلامی، نیروی بخصوص مهم برای ایالات متحده. در همین حال رقابت اقتصادی میان اقتصادهای کاپیتالیست کنونی و در حال ظهور اوج می‌گیرد در همان زمانی که توان ایالات متحده و تمایلش به مدیریت اقتصاد جهانی رو به کاهش دارد. ایالات متحده در مواجهه با این واقعیتهای نوین ممکن است بیاموزد که به جهان کمتر از عدسی آرمانگرایانه و بیشتر از عدسی واقعگرایانه بنگرد. چون اختلاف بجای همکاری میان کاپیتالیسمهای رقیب به احتمال زیاد رو به افزایش دارد (هارت ۱۹۹۲، آی. پیترسون<sup>۲</sup> ۱۹۹۴).

تغییر نظر دولت کلینتون از اشتیاق اولیه نسبت به پذیرش چند جانبه‌گرایی مثبت به

<sup>۱</sup> Unipolar Moment

<sup>۲</sup> Hart & E. Peterson

رهیافت محدودتر و اتکای به یکجانبه‌گرایی، شاید نشانه‌ای است از اینکه چگونه آینده مشابهت با دوره‌های گذشته در تاریخ دیپلماسی آمریکا خواهد داشت. اگرچه برخی الگوهای تاریخی در سیاست بین‌المللی بدون تردید هم‌تایی در هزاره جدید خواهند یافت، الگوهای جدیدی نیز پدید خواهند آمد. نیرویشان هم اینک در لایه فراملی سیاست بین‌المللی پدیدار است، جائیکه انقلاب مستمر در تکنولوژی اطلاعات پنجره‌ای بسوی گیتی گشوده است که حقیقتاً مرزی نمی‌شناسد. حتی اکنون، برای مثال، اقتصاد سیاسی جهان "عملاً خارج از کنترل است، نه مقید است به قواعد پاسخگوئی و اصول مشروعیت قانونی که در مورد روابط بین افراد و دولت مراعات می‌شود" (هوفمان ۱۹۹۵).

همان‌طور که در ابتدای این فصل متذکر شدیم، ناتوانی ایالات متحده و دیگران در دنیای شمال که ارزش دلار را طی مدت ریاست جمهوری بوش و کلینتون بالا ببرند - علیرغم مداخلات مکرر و هماهنگ شده بانکهای مرکزی با دخالت دادن بلیونها دلار - چیزی نیست فقط جز یک نمونه مشهود از چالشهایی که عصر اطلاعات فراروی خواهد آورد.

شمائی از دومین چالش در خصومت خشونت‌آمیز، تخریب محیط زیست، و جاذبه مهاجرت موجود است که تمرکز رشد جمعیت جهان در دنیای جنوب حکایت از آن دارد. ما فاقد تجربه‌ای جهت حل و رفع چالشهای داخلی و بین‌المللی در جهانی با شش، هفت یا ده بیلیون نفر می‌باشیم. ولی آن جهانی است که در افق پیش رو در طلوع هزاره جدید، جهانی که دنیای شمال و دنیای جنوب ممکن است هر دو خواستار اجتناب از آن باشند ولی معذک بزر خود را بر آنها تحمیل خواهد کرد. همچنین جهانی است که بحث پیرامون اصول فلسفی اقدام، متضمن در مباحثات مکرر بین انزوا جوئی و بین‌المللی‌گرایی، آرمانگرایی و واقعگرایی و مداخله و عدم دخالت ممکن است مناسب نباشد.

## آینده حیرت‌آور

واضح است که بسیاری از چالشهای قرن بیست و یک مناسب با سیاست خارجی طرح شده برای مقتضیات نیم قرن گذشته نباشد. یک آینده‌نگری نوین برای جهانی نو، ایده‌ای است که زمانش فرارسیده است. دولتهای بوش و کلینتون در زمانی حساس، بین جنگ سرد که پایان یافته و سپیده جهانی که هنوز به دشواری قابل تصور است خدمت کرده‌اند. آیا ایالات متحده و رؤسای جمهورش که از آستانه قرن جدید عبور می‌کنند از لحاظ عملی ایالات متحده را با هزاره جدید سازوار می‌نمایند، با حفظ و ترویج منافع و ارزشهای پایدارش؟ وزیر سابق امور خارجه دین آپسن زمانی یادآور شد که "در هر چیزی مدهائی وجود

دارد، حتی در دلهره... و درست همانگونه که در ترسها مدهایی وجود دارد، برای درمان و شفا نیز مدهایی هستند." تا آنجائی که این گفته درست می‌باشد، گرایشات جهانی ممکن است نهایتاً سیاست خارجی آمریکا را از رهیافت قدرت که به طور خستگی ناپذیری تقریباً برای پنج دهه طی جنگ سرد دنبال کرد، دور سازد و آن را بسوی مفهوم وسیعتری از امنیت ملی بحرکت درآورد. ولی مقاومت در برابر پذیرش مدهای جدید آشکار است.

همانند گذشته، مساله امروز این است که آیا فرضیات متعارفی که هادی سیاست خارجی آمریکا طی نیم قرن قبل بود کماکان معتبر است. جهان امروز بسیاری از گزینش های دشوار را ضروری می‌سازد. استانی هوفمان (۱۹۸۹) متذکر می‌شود، "دوره‌هائی در تاریخ هست هنگامیکه تغییرات مهم اساسی به طور ناگهانی اتفاق می‌افتد... ما اکنون در یکی از آن دوره‌ها بسر می‌بریم، که ایالات متحده را وادار می‌سازد که درباره نقشش در جهان مجدداً بیندیشد، درست همان طور که مجبور شد با تغییرات عظیمی که در پی پایان جنگ جهانی دوم پدید آمد، چنین نماید. "خواسته چیست،" ابروینگ کریستول (۱۹۹۰) اصرار دارد که، "تفکری نو، تخیلی درباره نقش آمریکا در جهان، و نه صرفاً بازتاب دادن نقش سیاست دیروز مورد نیاز است."

آیا تغییراتی که پدید خواهد آمد تا حدودی بستگی به ظرفیت دموکراسی آمریکا در جذب رهبران دورنگر و شجاع به تصدی امور دارد که قادر به ارائه بینش مثبتی از آینده و برنامه‌ای جهت حصول بدان باشند. روند، سرنوشت نیست. جهانی که در هزاره نو به ظهور می‌رسد تحت تأثیر تصورات سیاست‌گذاران امروز و فردا خواهد بود که درباره واقعیتهای جهانی چاره اندیشند و با کفایتشان به طور قاطعانه و خردمندانه در پاسخ به واکنشهای آتی اقدام نمایند.

رئیس جمهور، شخصی که قدرت یافته تا گزینشهای اساسی را بعمل آورد، فقط یک عامل در معادله‌ای است که نتیجه کار را تعیین خواهد کرد. سایر عوامل به قدرت ریاست جمهوری اضافه خواهند شد تا به طور دسته جمعی روند سیاسی را بحرکت درآورند تا نهایتاً شکل‌گیری جهت سیاسی صورت گیرد. در واقع، این روند - بیش از افرادی که در آن دخیل هستند - سیاست را ایجاد خواهد کرد، زیرا روند سیاست‌گذاری و شرایطی که بر آن تأثیر دارد نه تنها محرک تلاشهایی برای مقابله با چالشهای خارجی خواهد گردید بلکه همچنین بر توانائی رئیس جمهور به اجرای طرح برگزیده شده فشار وارد می‌آورد. "همه آرومای جمهور گذشته کشوراً، از ماجرا جوترین تا محتاط‌ترین، در یک تجربه ناسازگارانه ذی‌سهم بودند: کشف حدود و موانع - به حکم قانون، به حکم تاریخ، و به حکم شرایط و مقتضیات - که گاهی می‌تواند

روشنترین طرحهایشان را تیره سازد یا واضح ترین هدفها را کدر نماید،" امت جان هافس (۱۹۷۲) یادآور شد، رئیس جمهور لینکلن شکوه کرد "من حوادث را کنترل نکرده‌ام، حوادث مرا کنترل کرده‌اند."

اغلب فرضیات سیاست‌گذاران آمریکائی بلافاصله بعد از جنگ جهانی دوم ثابت شد که به طور قابل ملاحظه‌ای برای بیش از پنج دهه منسجم و مستحکم بودند و یقیناً به خوبی به کشور خدمت کردند. به هر حال، اکنون، ساختار سیستم جهانی که آن فرضیات بر پایه آن استوار بود دیگر وجود ندارد، و راه حل‌های قدیمی ممکن است با وضعیت‌های جدید سازگار نباشد. اگرچه سیاست گذشته نیروی محرکه شدید را پشت سر خود دارد، و آن نیرو عظیم می‌باشد، سؤال این است که آیا رهبران آمریکا اراده ترسیم جهت های سیاست خارجی جدید را دارند. آیا متغیرهای سیاست خارجی آمریکا مجدداً ترسیم خواهند شد، و می‌توانند تعدیلات سازگار نسبت به واقعیات جدید مورد انتظار را انجام دهند؟ تحقق ارزشها و منافع پایدار ایالات متحده در هزاره نو ممکن است بستگی به آن پاسخها داشته باشد.

### توصیه برای مطالعات بیشتر

Bernstein, Michael, and David E. Adler, eds. *Understanding American Economic Decline*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

Brilmayer, Lea. *American Hegemony: Political Morality in a one-Superpower World*. New Haven, Conn.: Yale University Press, 1994.

Compbell, Colin, and Bert A. Rockman, eds. *The Clinton Presidency: First Appraisals*. Chathma, N.J.: Chathma House, 1996.

Fromkin, David. *In the Time of the Americans: FDR, Truman, Eisenhower, Marshall, MacArthur – The Generation That Changed America's Role in the World*. New York: Knopf, 1995.

Gardner, Hall. *Surviving the millennium: American Global Strategy, the Collapse of the Soviet Empire, and the Question of Peace*. Westport, Conn.: Praeger, 1994.

Garten, Jeffrey E. *A Cold Peace: America, Japan, Germany, and the Struggle for Supremacy*. New York: Times Books, 1993.

Goldstein, Judith, and Robert O. Keohane, eds. *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1993.

Holt, Richard. *The Reluctant Superpower: A History of America's Global Reach*. New York: Kodansha, 1995.

Joffe, Josef. "'Bismarck' or 'Britain'? Toward an American Grand Strategy after Bipolarity," *International Security* 19 (Spring 1995): 94-117.

Johnson, Robert H. *Improbable Dangers: U.S. Conceptions of Threat in the Cold War and After*. New York: St. Martin's 1994.

Petras, James, and Morris Morley. *Empire or Republic? American Global*

*Power and Domestic Decay*. New York: Routledge, 1995.

Steel, Ronald. *Temptations of a Superpower*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1995.

Toffler, Alvin, and Toffler, Heidi. *Creating a New Civilization: The Politics of the Third Wave*. Atlanta: Turner Publications, 1995.

Tucker, Robert W., and David C. Hendrickson. *The Imperial Temptation: The New World Order and America's Purpose*. New York: Council on Foreign Relations Press, 1992.

Wittkopf, Eugene R., ed. *The Future of American Foreign Policy*. New York: St. Martin's, 1994.





## ضمیمه

### تقویمی از حوادث گزیده سیاست خارجی، ژانویه ۱۹۴۵ تا

### سپتامبر ۱۹۵۵

#### دولت روزولت

۱۹۴۵

ایالات متحده درخواست شوروی را برای ۶ بیلیون دلار وام جهت بازسازی رد می‌کند.

چرچیل، روزولت و استالین معاهده یالتا را امضاء می‌کنند.

ایالات متحده کنترول شوروی بر مغولستان خارجی را برسمیت می‌شناسد.

ایالات متحده الحاق جزایر کوریل به اتحاد شوروی را نایید می‌کند.

حکومت رومانی طرفدار شوروی می‌گردد.

پیمان جامعه عرب در قاهره امضاء گردید.

آخرین راکت وی-۲ آلمان به بریتانیا افکنده می‌شود.

مرگ روزولت، معاون رئیس جمهور ترومن به ریاست جمهوری می‌رسد.

#### دولت ترومن

۱۹۴۵

روز دی-ای (تسلیم آلمان به نیروهای متفقین در اروپا)، ۸ مه.

ترومن تخصیصات وام و اجاره و ارسال کالا به متفقین را لغو می‌کند.

ترومن، هاری هاپکینز را به مسکو اعزام می‌دارد جهت مذاکره درباره فیصله بعد از جنگ شورای نظارت متفقین برای آلمان تشکیل می‌شود.

اشغال برلین توسط فوای چهارگانه و حق

تعیین مرزهای آلمان.

کنفرانس سانفرانسیسکو منشور ملل متحد را تصویب می‌کند.

کشورهای غربی حکومت لهستان را برسمیت می‌شناسند.

ترومن به استالین اطلاع می‌گیرد که دانشمندان آمریکائی بطور موفقیت آمیزی نخستین بمب اتمی جهان را آزمایش کرده‌اند.

چرچیل، استالین، و ترومن در کنفرانس پتسدام شرکت می‌کنند.

ایالات متحده در ۶ اوت بمب اتمی بر هیروشیما فرو می‌ریزد.

شوروی علیه ژاپن اعلان جنگ می‌کند و سربازانش را به منچوری می‌فرستد.

ایالات متحده در ۹ اوت بمب اتمی بر ناگازاکی می‌افکند.

چپانگ گای شک و مولونف معاهده مودت چین و شوروی را امضاء می‌کنند.

معاهده لهستان - شوروی خط اودر - نایسه را بعنوان مرز غربی لهستان تعیین می‌کند.

هوشی مین استقلال جمهوری ویتنام را اعلام می‌دارد.

روز وی-ج (تسلیم ژاپن به فوای متفقین) ۱۴ اوت

شورای وزیران امور خارجه در لندن دیدار می‌کند.

شورش در ایران، با حمایت اسلحه شوروی، بالا

می‌گیرد، جنگ داخلی در چین ادامه می‌یابد.  
محکمه جنایات جنگ نورمبرگ در آلمان  
تشکیل می‌گردد.  
سه قدرت بزرگ در کنفرانس مسکو شرکت  
می‌کنند،  
وزیر امور خارجه جیمز اف. بیرنس با شناسایی  
حکومت‌های اتحادی رومانی و بلغارستان موافقت  
می‌کند.  
یوگسلاوی جمهوری فدرال خلق اعلام می‌گردد.

## ۱۹۴۶

جمهوری خلق آلبانی اعلام وجود می‌کند.  
اتحاد شوروی نسبت به نقش بریتانیا در جنگ  
داخلی یونان اعتراض می‌کند.  
جورج سی. مارشال برای ترک مخاصمه در  
جنگ داخلی چین میانجیگری می‌کند.  
کمونیست‌های مانوئسه تونگ و ناسیونالیست‌های  
جیانگ کای شک جنگ داخلی چین را از سر  
می‌گیرند.  
ایالات متحده نسبت به ادامه حضور سربازان  
شوروی در ایران اعتراض می‌کند.  
ایالات متحده دخالت‌سازی ملل متحد در  
بحران ایران را علیرغم اعتراض شوروی رهبری  
می‌کند.  
چرچیل در فولتن، میسوری سخنرانی  
پرهیجانی بر ضد پرده آهنین شوروی ایراد  
می‌کند.  
سربازان شوروی از ایران عقب نشینی می‌کنند.  
شورای وزیران امور خارجه کنفرانس صلح  
پاریس را تشکیل می‌دهند.  
ژنرال لوسیوس کلی پرداخت غرامات به منطقه  
شوروی آلمان را متوقف می‌کند.  
شوروی طرح باروک جهت نابودی سلاح‌های  
اتمی و نهادن نظارت بر انرژی اتمی در اختیار  
سازمان بین‌المللی را رد می‌کند.

ایالات متحده به فیلیپین اعطای استقلال  
می‌کند.  
ایالات متحده به سازمان آموزشی، علمی و  
فرهنگی ملل متحد (یونسکو) می‌پیوندد.  
ترومن به کنگره می‌گوید که چین از زمان روز  
وی. ج مبلغ ۶۰۰ میلیون دلار دریافت داشته و  
کمک ادامه خواهد یافت.  
ایالات متحده نسبت به استثمار اقتصادی  
مجارستان توسط شوروی اعتراض می‌کند.  
وزیر امور خارجه بیرنس رئوس سیاست ایالات  
متحده را جهت ترمیم خرابی‌های جنگ آلمان  
در سخنرانی اشتوتگارت اعلام می‌دارد.  
ایالات متحده از گروه ضد شوروی در بحران  
تنگه‌های ترکیه جانبداری می‌کند.  
محکمه نورنبرگ ده نازی را به مرگ و سایرین  
را زندان ابد محکوم ساخت.  
رهبران زمان جنگ ژاپن در پی محاکمات  
توکیو زندانی یا بدار آویخته شدند.  
ایالات متحده معاهده مودت و بازرگانی را با  
چین امضا می‌نماید.  
ایالات متحده نخستین آزمایشات اتمی زمان  
صلح را در جزیره بیکینی آغاز می‌کند.  
ایران جنبش استقلال‌خواهی در آذربایجان را با  
کمک ایالات متحده سرکوب می‌کند.  
یوگوسلاوی هواپیمای ایالات متحده را سرنگون  
می‌کند.  
شوروی‌های با خروج سربازان از تریست و  
بازرسی تسلیحاتی موافقت می‌کنند.  
معاهدات منعقد در کنفرانس وزیران امور  
خارجه در نیویورک شناسایی ایالات متحده از  
کنترل شوروی برای اروپای شرقی را تأیید  
می‌نماید.  
ایالات متحده و بریتانیا آغاز به اداره مشترک  
مناطق تحت اشغالشان در آلمان می‌نمایند.  
بلغارستان جمهوری خلق اعلام می‌شود.

اتحاد شوروی، آمریکا را متهم می‌کند که تهدید به جنگ می‌نماید.

هند اعلام استقلال می‌کند به هند و پاکستان تجزیه می‌شود.

مارشال مساله استقلال کره را به مجمع عمومی ملل متحد ارجاع می‌گیرد

بحران در کشمیر بالا می‌گیرد (که مورد ادعای هر دو کشور هند و پاکستان است).

معاهده موافقتنامه عمومی در خصوص تعرفه و تجارت (گات) توسط سی و سه کشور امضا می‌شود.

پیمان ریو بمنظور دفاع دسته جمعی از نیمکره غربی، ایالات متحده و جمهوریهای آمریکای لاتین را متعهد به کمک متقابل علیه متجاوز می‌نماید.

کمینترن توسط اتحاد شوروی احیاء می‌شود و به عنوان کمینفرم توسعه زیاده‌تری می‌یابد. رومانی در پی کناره‌گیری پادشاه مایکل بصورت جمهوری خلق در می‌آید.

#### ۱۹۴۸

ایالات متحده اعلام می‌دارد که بازسازی اروپا بدون همکاری شوروی انجام می‌گردد.

موهنداس گاندی در هند بقتل می‌رسد.

کودنای کمونستی در چکسلواکی روی می‌دهد.

خون‌پرون ریاست جمهوری آرژانتین را علیرغم نارضایتی ایالات متحده حفظ می‌کند.

معاهده بروکسل خواستار همکاری میان بلژیک، فرانسه، لوکزامبورگ، هلند، و انگلستان می‌شود.

شوروی از حضور در شورای نظارت متفقین بخاطر حضور غربیها در آلمان امتناع می‌ورزد.

سازمان همکاری اقتصادی اروپا (OEEC) تاسیس گردید تا پولهای طرح مارشال را هزینه کند.

سازمان کشورهای آمریکائی (OAS) برپا شد

جنگ در ویتنام درمی‌گیرد.

#### ۱۹۴۷

ایالات متحده اتهام نقض موافقتنامه یالتا را در پی پیروزی انتخاباتی کمونیستها در لهستان وارد می‌آورد.

بریتانیا و فرانسه معاهده پنجاه ساله اتحاد و کمک متقابل را در دانکرک امضا می‌کنند.

ایالات متحده از تلاش جهت میانجیگری بین ناسیونالیستها و کمونیستهای چینی دست برمی‌دارد.

دکترین ترومن متعهد کمک به یونان، ترکیه، و سایرین که در برابر کمونیسم مقاومت می‌کنند می‌شود.

کنفرانس وزیران امور خارجه چهار کشور بزرگ در مسکو بدون موافقت پایان می‌گیرد.

کمونیستها حزب حاکم مجارستان را درهم می‌کوبند.

سازمان ملل متحد ایالات متحده را قیم جزایر اقیانوس آرام تعیین می‌کند.

وزیر امور خارجه جورج سی. مارشال برنامه بهبود اروپا (طرح مارشال) را اعلام می‌دارد.

تحت فشار شوروی، لهستان و مجارستان از پذیرش کمک طرح مارشال خودداری می‌ورزند.

جورج اف. کنان طی مقاله‌ای بر پایه تلگراف ۱۹۴۶ فرستاده شده از مسکو با امضای

"ایکس"، منتشره در مجله فارین افرز پیشنهاد می‌کنند، ایالات متحده کمونیسم شوروی را

سدندی کند.

قانون امنیت ملی، وزارت دفاع، شورای امنیت ملی (NSC) و سازمان اطلاعات مرکزی

(CIA) را بوجود می‌آورد.

ایالات متحده معاهده صلح با ژاپن را پیشنهاد می‌کند تا ژاپن را بصورت حلقه مستحکمی

علیه کمونیسم در خاور دور در آورد.

تا جایگزین اتحادیه پان آمریکا گردد.

اسرائیل اعلام استقلال می‌کند. شناسائی فوری ایالات متحده را دریافت می‌دارد.

جنگ بین اسرائیل و جامعه عرب برافروخته می‌شود.

ایالات متحده کمک نظامی به ناسیونالیست‌های چین می‌دهد.

قطعه‌نامه وندنبرگ ایالات متحده را متعهد به حمایت از معاهده بروکسل و موافقت‌نامه‌های دفاعی در اروپا می‌کند.

اتحاد شوروی ترافیک زمینی و راه آهن بین برلن و غرب را متوقف می‌کند، حمل و نقل هوایی آغاز می‌گردد

یوگسلاوی مارشال تیتو از کمینفرم خارج می‌گردد و در اختلاف شرق - غرب اعلام بیطرفی می‌نماید.

شورش در مالزی آغاز می‌گردد. حکومت‌های جداگانه کره شمالی و کره جنوبی تأسیس می‌شود.

دولت‌های عضو معاهده بروکسل، کانادا، و ایالات متحده در واشنگتن جهت ایجاد معاهده دفاعی اتلانتیک شمالی ملاقات می‌کنند.

مجمع عمومی ملل متحد اعلامیه جهانی حقوق بشر را تصویب می‌کند.

## ۱۹۴۹

ترومن در سخنرانی تصدی زمامداری ضمن اعلام "اصل چهار" و عده کمک به کشورهای در حال رشد را می‌دهد.

شورای کمک اقتصادی متقابل (کومکون) جهت کمک شوروی به اروپا ایجاد می‌شود.

شورشیان هوک قیام فیلیپین را رهبری می‌کنند.

موشک هدایت شونده ایالات متحده به ارتفاع بی‌سابقه ۲۵۰ میل پرتاب گردید.

اسرائیل به سازمان ملل متحد پذیرفته می‌شود. دولت‌های مذاکره کننده، از دانمارک، ایسلند، ایتالیا، نروژ، و پرتغال دعوت به الحاق به معاهده اتلانتیک شمالی می‌کنند.

اتحاد شوروی اعتراض می‌کند که اغراض سازمان پیمان اتلانتیک شمالی (ناتو) مغایر با منظور ملل متحد است.

تاتو (نخستین اتحاد دائمی ایالات متحده منعقد در ایام صلح) با امضای معاهده اتلانتیک شمالی تشکیل گردید.

موافقت‌نامه دول دهگانه لندن شورای اروپا را بوجود می‌آورد.

محاصره برلن برداشته شد، حکومت‌های جداگانه آلمان غربی و شرقی تأسیس شد.

فرانسه، بانوادی را بعنوان رئیس حکومت دست‌نشانده ویتنام تعیین کرد.

ایالات متحده نیروهای اشغالگر را از کره جنوبی بیرون می‌کشد.

دولت ویتنام به پایتختی سایگون تأسیس گردید.

اتحاد شوروی موفق به تحصیل بمب اتمی شد. ملیون از سرزمین اصلی چین به جزیره فرمز تایوان می‌گریزند.

ستاد مشترک ارتش علیه اشغال فرمز توسط ایالات متحده نظر می‌دهد.

وزارت امور خارجه "گزارش سمید" چین را منتشر می‌کند که در آن علت غلبه کمونیست‌ها را فساد ملیون دانسته است.

ماتو تسه تونگ چین اصلی را متحد ساخته و تشکیل جمهوری خلق چین را اعلام می‌دارد. اتحاد شوروی و اقمار اروپائیش جمهوری خلق چین را به رسمیت می‌شناسند.

جنگ داخلی یونان با شکست کمونیست‌ها پایان می‌یابد.

قانون کمک متقابل دفاعی، ایالات متحده را

چانکای شک و ژنرال داگلاس مک آرتور در فرمز با هم دیدار می کنند.

قانون مک کارن خواستار محدودیتهای شدید برای کمونیست ها گردید که علیرغم وتوی ریاست جمهوری توسط کنگره تصویب شد.

ایالات متحده به کره شمالی حمله می کند، سربازان کره جنوبی از مدار ۳۸ درجه می گذرند.

یونان و ترکیه دعوت شورای اتلانتیک شمالی را جهت شرکت در برنامه ریزی دفاعی مدیترانه می پذیرند.

ژنرال آیزنهاور توسط شورای اتلانتیک شمالی بعنوان فرمانده عالی متفقین در اروپا تعیین می شود.

معاهده آلمان شرقی - لهستان اختلافات مرزی را پایان می بخشد.

قوای چین کمونیست تبت را اشغال می کنند. تبت از سازمان ملل متحد استمداد می کند، ولی چین درخواست ملل متحد برای آتش بس را نمی پذیرد.

چین کمونیست وارد جنگ کره می شود. مجمع عمومی ملل متحد قطعنامه اتحاد برای صلح را تصویب می کند.

## ۱۹۵۱

مجمع عمومی ملل متحد چین را متهم به تجاوز به کره می نماید. سربازان ایالات متحده در کشورهای ناتو مستقر شدند.

رهبان اقلیت مجلس نمایندگان جوزف دبلیو مارتین، نامه مک آرتور را فاش می سازد که استفاده از سربازان چانکای شک را برای گشودن جبهه دوم در خاک اصلی چین تأیید می کرد.

ترومن ژنرال مک آرتور را که در پی تهاجم به خاک اصلی چین بود، فرا می خواند.

متعهد به کمک به کشورهایی می کند که در برابر فشار کمونیسم آسیب پذیر می باشند.

ترومن و شاه ایران همبستگی ایران و آمریکا را اعلام می دارند.

هند، چین کمونیست را به رسمیت می شناسد.

## ۱۹۵۰

بریتانیا چین کمونیست را برسمیت می شناسد. ترومن اعلام می دارد که ایالات متحده میادوت به اقدام نظامی برای حفظ فرمز نخواهد کرد.

وزیر امور خارجه دین آچسن بر سیاست عدم مداخله در فرمز تأکید می ورزد.

ایالات متحده قصد خود را برای ساختن بمب هیدروژنی اعلام می دارد.

اتحاد شوروی تحریم هشت ماهه شورای امنیت سازمان ملل متحد را آغاز می کند.

سنانور جوزف مک کارتی مدعی می شود که وزارت امور خارجه تحت نفوذ کمونیستها و طرفداران کمونیست قرار گرفته است.

لایحه کمک اقتصادی به خاور دور تداوم کمک به فرمز را تضمین می کند.

اتحاد شوروی و چین کمونیست پیمان کمک متقابل سی ساله امضاء می کنند.

شورای امنیت ملی تذکاریه شماره ۶۸ را صادر می کند.

ایالات متحده، بریتانیا و فرانسه اعلامیه سه جانبه ای را مبنی بر تعهد به حفظ خطوط مرزی اسرائیل صادر می کنند.

ایالات متحده به فرانسه جهت مبارزه با شورشیان ویتنامی کمک نظامی می دهد.

نیروهای کره شمالی به کره جنوبی حمله و سنول را تصرف می کنند. سربازان ایالات متحده با دستور دفاع از فرمز و جلوگیری از حمله نیروهای چانکای شک به سرزمین چین اصلی وارد کره می شوند.

جمال عبدالناصر در پی خلع پادشاه مصر بعنوان رهبر وارد صحنه می‌گردد.

بریتانیا نخستین آزمایش اتمی را با موفقیت انجام می‌گیرد.

ایالات متحده نخستین بمب هیدروژنی را در جزیره انیوتوک منفجر می‌سازد.

آژانس امنیت ملی بدنبال دستورالعمل محرمانه ریاست جمهوری ایجاد می‌شود.

ترومن استفاده از بمب اتمی علیه مسکو و لنینگراد را جهت تحصیل موافقت شوروی درخصوص کره مورد ملاحظه قرار می‌دهد.

فولنسبو باتیستا قدرت را در کوبا بدست می‌گیرد.

### دولت آیزنهاور

۱۹۵۳

آیزنهاور پایان بیطرفی فرمز را اعلام می‌دارد، بدینوسیله چپانکای شک را درحمله به سرزمین اصلی چین آزاد می‌گذارد.

وزیر امور خارجه جان فاستردالس قول می‌دهد که پرده آهنین را از میان بردارد و اروپای شرقی را آزاد سازد.

ناسیونالیست‌های چینی به سرزمین اصلی تحت سلطه کمونیستها حمله می‌کنند.

یونان، ترکیه و یوگسلاوی معاهده مودت امضا می‌کنند.

استالین فوت کرد، نبرد قدرت بین مالتکف، مولوتف، و خروشچف مشتعل می‌شود.

دولت آیزنهاور، در تجدید سلاح اروپا، استفاده از سلاحهای اتمی را برای جبران کمبود تعداد سربازان پیشنهاد می‌کند.

شورشیان ویتنامی به لانوس حمله می‌برند. اتحاد شوروی آلمان شرقی را مورد شناسائی دیپلماتیک قرار می‌دهد.

تانکهای شوروی آشوب را در برلن شرقی در هم

مارشال وزیر امور خارجه آمریکا به سنا می‌گوید که ناسیونالیست‌های چین بخاطر عدم حمایت مردم و فقدان تشکیلات حکومتی مؤثر از کمونیست‌ها ضربه خوردند.

معاهده تشکیل جامعه ذغال و فولاد اروپا (ECSC) امضاء شد.

محمد مصدق به نخست وزیری ایران منصوب می‌گردد و شرکت نفت ایران - انگلیس را ملی می‌نماید.

ایالات متحده و فیلیپین پیمان امنیت متقابل امضا می‌کنند.

کمیته فرعی امنیت داخلی مک کارن شروع به "استماع" اظهارات عوامل مخرب سیاست خارجی ایالات متحده می‌کند.

ترومن پیشنهاد برنامه کمک نظامی ۳۰۷ میلیون دلاری به چین ملی می‌کند.

پسمان آنزوس را استرالیا، زلاندنو و ایالات متحده امضاء می‌کنند.

قانون امنیت متقابل ایالات متحده را متعهد به کمک نظامی در سراسر جهان می‌کند.

خط ترک مخاصمه کره (مدار سی و هشت درجه) در ملل متحد پذیرفته می‌شود.

۱۹۵۲

بحران فرانسه - آلمان بر سر اداره منطقه سار اوج می‌گیرد.

اتحاد شوروی منطقه حائل سه میلی در مرز آلمان شرقی ایجاد می‌کند.

یونان و ترکیه به ناتو ملحق می‌شوند. ایالات متحده میزان نفرات گروه مشورتی کمک نظامی در فرمز را دو برابر می‌کند.

معاهده جامعه دفاعی اروپا (EDC) توسط بلژیک، فرانسه، ایتالیا، لوکزامبورگ، هلند، و آلمان غربی امضا می‌شود.

قبرس به جنگ برای استقلال دست می‌زند.

دین بین فو بدست کمونیستهای ویتنام سقوط می‌کند.

فرانسه، بریتانیا و ایالات متحده درخواست شوروی برای الحاق به ناتو را رد می‌کنند.

سیا به افسران نظامی محافظه کار کمک می‌کند تا حکومت اصلاح گرای گوانمالا را سرنگون سازند.

توافقات ژنو، ویتنام را تقسیم و ایالات متحده از خاتمه حکومت فرانسه در هند و چین حمایت می‌کند.

مجمع ملی فرانسه از تصویب معاهده تاسیس جامعه دفاعی اروپا خود داری می‌ورزد.

در جلسه استماع کنگره سناتور جوزف مک کارتی تلاش می‌کند تا رخنه کمونیستها در ارتش ایالات متحده را اثبات نماید. سناتر مک کارتی را مورد سرزنش قرار می‌دهد.

جنگ الجزایر برای استقلال از فرانسه آغاز می‌شود.

سازمان پیمان آسیای جنوبشرقی (سیتو) تاسیس می‌شود.

بحران کومو - ماتسو فوران می‌کند. دالاس اعلام می‌دارد که ایالات متحده آماده است که از بمب اتم علیه خاک اصلی چین استفاده کند. جهت خاتمه اختلافات بر سر "تریست" بریتانیا، ایتالیا، یوگسلاوی و ایالات متحده یادداشت تفاهمی امضا می‌کنند.

موافقتنامه های پاریس امضاء می‌گردد، آلمان غربی دعوت شد که به ناتو بپیوندد و مجدداً مسلح شود.

ایالات متحده با چین ملی معاهده دفاع متقابل را در فرمز امضا می‌کند.

#### ۱۹۵۵

اتحاد شوروی حالت جنگ با آلمان را خاتمه می‌دهد.

می‌کوبند.

ترک مخاصمه کره در پانمو نجوم امضا شد.

قطعهنامه کنگره از "آزادسازی" اروپای شرقی حمایت می‌کند.

دالاس تهدید به از سرگیری جنگ کره را می‌نماید.

اتحاد شوروی اعلام می‌دارد که دارای بمب هیدروژنی است.

کودتای طرح شده توسط سیا، حکومت نخست وزیر محمد مصدق را سرنگون می‌سازد. شاه ایران از خارج باز می‌گردد تا تاج راتصاحب کند. پیمان مادرید پایگاههای نیروی دریائی ایالات متحده در اسپانیا را تصویب می‌کند.

آیزنهاور طرح "اتم برای صلح" را در سازمان ملل متحد پیشنهاد می‌کند.

#### ۱۹۵۴

دالاس سیاست باز دارندگی را بر مبنای تلافی عظیم اعلام می‌دارد.

وزیران امور خارجه چهار قدرت بزرگ در برلن دیدار می‌کنند. شوروی‌ها وحدت آلمان را رد می‌کنند.

کنفرانس اینتر-امریکن در کاراکاس قطعهنامه ضد کمونیستی را تصویب می‌کند.

اتحاد شوروی اجرای برنامه کمک به جهان سوم را جهت کسب نفوذ شدت می‌بخشد.

ایالات متحده و ژاپن موافقتنامه دفاع متقابل امضا می‌کنند.

ایالات متحده برنامه غذا برای صلح را بوجود می‌آورد.

دالاس پیشنهاد مداخله نظامی آمریکا - انگلیس در ویتنام را مطرح می‌کند.

کنفرانس ژنو در خصوص کره و هند و چین گشایش می‌یابد.

ناصر نخست وزیر مصر می‌شود.



ایالات متحده پیشنهاد کمک به کشورهای طاغی اروپای شرقی می‌کند.

ایالات متحده وعده اعطای کمک به پروژه سد اسوان را پس می‌گیرد، ناصر را متهم به بازی کردن با کارت اتحاد شوروی علیه غرب می‌کند. هفتاد کشور منجمله ایالات متحده و اتحاد شوروی از آنس بین‌المللی انرژی اتمی را تأسیس کردند.

ناصر کانال سوئز را ملی می‌کند. ارتش اسرائیل به سربازان مصر در شبه جزیره سینا حمله برد.

قوای شوروی، انقلاب مجارستان را سرکوب کردند.

ژاپن به سازمان ملل متحد پذیرفته شد. بریتانیا، فرانسه، و اسرائیل موافقت به آتش بس و عقب نشینی از سوئز نمودند.

### ۱۹۵۷

دکترین آیزنهاور کمک ایالات متحده به کشورهای خاورمیانه را منعقد می‌شود که در برابر غلبه کمونیست‌ها مقاومت می‌ورزند.

ایالات متحده موافقت می‌کند که موشک‌های هدایت شونده در اختیار بریتانیا قرار دهد.

معاهدات رم که جامعه اقتصادی اروپا (EEC) و جامعه اروپایی انرژی اتمی (اوراتوم) را بوجود می‌آورد، امضاء شد.

ایالات متحده حمایت نظامی از عربستان سعودی را در ازای اجاره پایگاه هوایی ظهران از سر می‌گیرد.

کمک نظامی ایالات متحده در اختیار ملک حسین اردن قرار گرفت.

ایالات متحده به پیمان بغداد به عنوان عضو وابسته ملحق می‌گردد.

بریتانیا بمب هیدروژنی را آزمایش می‌کند. سوریه مقامات سفارت ایالات متحده را به اتهام

پیمان بغداد بین عراق و ترکیه امضا می‌شود. آیزنهاور قول می‌دهد که قوای ایالات متحده تا هر وقت ضروری باشد در اروپا باقی بمانند. کنفرانس باندونگ مرکب از کشورهای غیر متعهد آسیا و آفریقا تشکیل می‌شود.

آلمان غربی به ناتو ملحق می‌شود. اتحاد شوروی معاهده‌ای با رژیم پانکو در منطقه اشغالی شوروی در آلمان امضا می‌کند و به این رژیم حقوق امتیازات یک کشور را اعطا می‌کند.

ایران، پاکستان و بریتانیا به پیمان بغداد می‌پیوندند.

اتحاد شوروی، آلبانی، بلغارستان، چکسلواکی، آلمان شرقی، مجارستان، لهستان و رومانی پیمان ورشورا تشکیل می‌دهند.

اتحاد شوروی قوای اشغالگر را از اتریش خارج ساخته و معاهده دولت اتریش را امضا می‌کند که مستلزم بیطرفی اتریش می‌باشد.

ایالات متحده و چین کمونیست گفتگوهایی را در سطح سفیر در ژنو آغاز می‌کنند.

بحران تنگه های تایوان شدت می‌یابد، آیزنهاور دفاع از فرمز و جزایر پسکادورس را تعهد می‌کند.

نخستین کنفرانس پیرامون استفاده صلح آمیز از انرژی اتمی در ژنو برگزار می‌شود. نگودین دیم تعلیق انتخابات در ویتنام جنوبی را اعلام می‌کند.

مشاوران نظامی ایالات متحده به ویتنام جنوبی اعزام شدند.

### ۱۹۵۶

نخست وزیر شوروی خروشچف به منظور تحکیم قدرتش به سیاستهای استالین در کنگره بیستم حزب کمونیست حمله می‌کند. پرودا انحلال کمیونفرم را اعلام می‌دارد.

می‌شوند، اتحاد شوروی علیه مداخله اعتراض می‌کند.

زیر دریایی هسته‌ای ایالات متحده نوتیلوس زیر قطب شمال دریای پیمانی می‌کند تا برای بار نخست اقیانوس اطلس را به اقیانوس آرام وصل کند.

چین، کومو را بمباران می‌کند، ایالات متحده خود را متعهد به دفاع از جزیره می‌کند.

خروش‌جف از پشتیبانی چین در بحران فرمز خودداری می‌ورزد.

اتحاد شوروی به ایالات متحده برای نقض قلمرو هوایش اعتراض می‌کند.

اتحاد شوروی به جمهوری متحده عرب پیشنهاد اعطای کمک جهت ساختن سد اسوان را می‌کند.

اتحاد شوروی ابراز امیدواری می‌کند که موافقتنامه چهار قدرت در خصوص وضع برلن را خاتمه دهد.

شارل دوگل بعنوان رئیس جمهور جمهوری فرانسه انتخاب شد.

باتیستا در کوبا سرنگون گردید، فیدل کاسترو قدرت را بدست می‌گیرد.

## ۱۹۵۹

موافقتنامه انگلیس - یونان - ترکیه وعده استقلال به قبرس را می‌دهد.

دالائی لاما در ایام شورش از تبت فرار می‌کند. عراق از پیمان بغداد کناره می‌گیرد.

اعضای سازمان کشورهای آمریکائی مجدداً بر اصل عدم مداخله در کنفرانس سانیاگو تاکید می‌ورزند.

نیکسون معاون رئیس جمهور آمریکا و خروش‌جف نخست وزیر شوروی "گفتگوی خودمانی" را در مسکو درباره شایستگی‌های تسبی سیستم‌های کشورشان انجام می‌دهند.

طرح توطئه اخراج می‌کند، ایالات متحده به تلافی سفیر سوریه را اخراج می‌نماید.

اتحاد شوروی قابلیت موشک بالستیک قاره پیما (ICMB) را توسعه می‌گیرد.

ایالات متحده سبستم دفاعی هشدار اولیه (خط DEW) را در کانادا می‌سازد.

مجمع عمومی ملل متحد مداخله شوروی در مجارستان را محکوم می‌کند.

اتحاد شوروی اسبوتیک I, II نخستین ماهواره های زمینی را پرتاب می‌کند.

## ۱۹۵۸

ایالات متحده نخستین ماهواره فضائی، اسکپولور I را پرتاب می‌کند.

مانوتسه تونگ "جهش بزرگ بجلو" را بمنظور افزایش تولید صنعتی و کشاورزی اعلام می‌دارد. مصر و سوریه، جمهوری متحده عرب را ایجاد می‌کنند و ناصر به عنوان رئیس جمهورش تعیین می‌شود.

ملل متحد کنفرانس حقوق دریاها را تشکیل می‌دهد.

آخرین سربازان نیروی زمینی ایالات متحده ژاپن را ترک می‌کنند.

اتحاد شوروی تعلیق یکجانبه تمامی آزمایشهای سلاحهای اتمی، را اعلام می‌کند.

نیکسون معاون رئیس جمهور با اعتراض کنندگان خشمگین در سفر آمریکای جنوبی مواجه می‌شود.

مجمع پارلمانی اروپا برای نخستین بار در استراسبورگ تشکیل جلسه می‌گیرد.

خروش‌جف از یکن دیدار می‌کند.

ارنش عراق در یک کودتای خونین قدرت را بدست می‌گیرد و اتحاد با جمهوری متحده عرب را تشکیل می‌دهد.

تفنگداران دریائی ایالات متحده در لبنان پیاده

ایالات متحده فعالیت شوروی در توسعه جنگ داخلی لائوس را نكوهش می‌نماید.

به منظور دفاع از خاورمیانه سازمان پیمان مرکزی (سنتو) جایگزین پیمان بغداد شد.

خروشچف جهت گفتگوهای کمپ دیوید به ایالات متحده می‌رود.

خروشچف به مجمع عمومی ملل متحد پیشنهاد خلع سلاح کامل جهان را می‌نماید.

اعضای انجمن اروپائی تجارت آزاد معاهده "گروه هفت" را تصویب می‌کنند.

بانک عمران کشورهای آمریکائی ایجاد گردید. معاهده قطب جنوب هرگونه استفاده نظامی از منطقه را ممنوع می‌سازد.

#### ۱۹۶۰

ایالات متحده و ژاپن معاهده همکاری و امنیت متقابل را امضا می‌شود.

فرانسه بمب اتمی منفجر می‌کند، به صورت چهارمین قدرت هسته‌ای در می‌آید.

معاون نخست وزیر شوروی آناتاس میکویان از کوبا دیدار می‌نماید.

کمیته خلع سلاح ملل متحد مرکب از ده کشور مذاکرات را در ژنو آغاز می‌کند.

هواپیمای جاسوسی یو-۲ به خلبانی فرانسیس گری پاورز در سرزمین شوروی ساقط گردید، خروشچف در واکنش بدان سفر به ایالات متحده را لغو کرد.

کودتای نظامی در ترکیه.

دولتهای کمونیست از مذاکرات خلع سلاح ملل متحد ژنو کناره می‌گیرند.

چین گلوله باران کوموی را از سر می‌گیرد.

ایالات متحده حضور شوروی در کوبا را تقبیح می‌نماید.

نیروهای پاسدار صلح ملل متحد به منظور رفع بحران کنگو مداخله می‌نمایند.

نیروی دریائی ایالات متحده به نیکاراگوا و گواتمالا اعزام می‌گردد جهت رویارویی با تهدید کوبا.

اتحاد شوروی خواستار برکناری دبیرکل سازمان ملل متحد و جایگزینی آن با سیستم "ترویکا" می‌گردد.

خروشچف با کوبیدن کفشش بر روی میز جلسه بیست و پنجمین سالگرد ملل متحد را مختل می‌سازد.

ایالات متحده به تولید موشک بالیستیک پرتاب شونده از زیردریائی می‌پردازد.

سازمان کشورهای صادر کننده نفت (اوپک) تأسیس گردید.

ایالات متحده و کانادا به اعضای OEEC ملحق میشوند تا سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD) را ایجاد نمایند.

#### ۱۹۶۱

ایالات متحده با کوبا قطع رابطه می‌کند.

#### دولت‌کندی

کندی پیشنهاد اتحاد برای ترقی را مطرح می‌کند.

پاتریس لومومبا کشته می‌شود، شوروی تهدید به اقدام یکجانبه در کنگو می‌کند.

اتحادیه آفریقای جنوبی از جامعه کشورهای مشترک المنافع بریتانیا خارج می‌شود.

ایالات متحده خواستار اقدام "سیتو" در لائوس می‌شود.

اتحاد شوروی با آتش بس و مذاکرات صلح در لائوس موافقت می‌نماید.

اتحاد شوروی سروان یوری گاکارین، نخستین انسان را به فضا می‌فرستد.

مجمع عمومی ملل متحد آپارتاید در آفریقای جنوبی را محکوم می‌سازد.

گری پاورز را رها می‌سازد. ایالات متحده طی بحران لاتوس ۵۰۰۰ سرباز به نایلند اعزام می‌دارد. موافقتنامه لاتوس در ژنو امضا می‌شود. جان گلن نخستین آمریکائی است که کره زمین را دور می‌زند. کنفرانس خلع سلاح توسط هفده کشور در ژنو برگزار می‌شود. ایالات متحده به دنبال کودتا در پرو روابط دیپلماتیک و ادامه کمک به آن کشور را قطع می‌کند. فرانسه استقلال الجزایر را برسمیت می‌شناسد. عکسبرداریهای هواپیمای یو-۲ وجود سکوهای پرتاب موشک در کوبا را آشکار می‌سازد. انقلابیون طرفدار ناصر، رژیم سلطنتی در یمن را سرنگون می‌کنند. درگیری در مرز چین و هند ناگهان آغاز می‌شود. نیروی دریایی ایالات متحده بمنظور جلوگیری از استقرار موشک‌های شوروی، کوبا را محاصره می‌کند. کندی و خروشف تهدید به جنگ را با موافقتنامه موشکی کوبا پایان می‌دهند.

### ۱۹۶۳

نخست وزیر فرانسه دوگل، ورود بریتانیا به بازار مشترک را وتو می‌کند. ایالات متحده مانع می‌شود که پکن جایگزین هیأت نمایندگی چین ملی در ملل متحد گردد ده هزار نفر دیگر از افراد نظامی ایالات متحده به ویتنام اعزام می‌شوند. مصر، سوریه و عراق تشکیل اتحاد را مورد بحث قرار می‌دهند و درحصول به توافق ناکام می‌مانند. منشور سازمان وحدت افریقا (OAU) در

تهاجم تبعیدیان آموزش دیده توسط سیا به کوبا در خلیج خوکها شکست خورد. نخستین فضا نورد آمریکائی، الن شپرد به فضا فرستاده شد. دیکتاتور جمهوری دومی نیکسن، را فائل تروخیلو، به قتل رسید، سیا متهم به دخالت در آن شد. کندی و خروشف در کنفرانس سران ژنو با هم رایزنی کردند. سوریه از جمهوری متحده عربی جدا می‌شود. آلمان شرقی دیوار برلن را با کمک شوروی می‌سازد تا دو قسمت شرق و غرب برلن را از هم جدا سازد. کنگره قانون کمک خارجی را تصویب می‌نماید. سپاه صلح بصورت یک آژانس دائمی ایالات متحده درمی‌آید. ایالات متحده و اتحاد شوروی آزمایش سلاحهای هسته‌ای را از سر می‌گیرند. ایالات متحده مشاوران نظامی بیشتری به ویتنام اعزام می‌دارد. کوبا خود را جمهوری سوسیالیستی بر پایه اصول مارکسیسم -لنینسم اعلام می‌دارد. آلبانی و اتحاد شوروی روابط دیپلماتیک را قطع می‌کنند. هند، گویا پرتقال را تصرف می‌کند.

### ۱۹۶۲

کندی قانون توسعه تجارت را امضا می‌نماید. حضور نظامی ایالات متحده در ویتنام افزایش می‌یابد. سازمان کشورهای آمریکائی رای به اخراج کوبا می‌دهد. شورش مردم اندونزی علیه حکومت هلند آغاز می‌گردد. اتحاد شوروی خلبان هواپیمای یو-۲ فرانسیس

پاناما مبادرت به قطع روابط دیپلماتیک می‌نماید.

اختلاف شوروی - رومانی افزایش می‌یابد.

قوای پاسداری صلح ملل متحد (UNFICYP) وارد قبرس می‌شود.

گروه ۷۷ به منظور تعقیب اهداف کشورهای جهان سوم تشکیل می‌شود.

سازمان کشورهای آمریکائی تحریمات تجاری را علیه کوبا تحمیل می‌کند.

قلعنامه خلیج تونکن حمایت کنگره را به جانسون جهت توسعه جنگ در ویتنام اعطا می‌کند.

کنفرانس ملل متحد در خصوص تجارت و توسعه (انکتاد) در ژنو برگزار می‌گردد.

برژنف جابگزین خروشچف بعنوان رهبر شوروی می‌شود.

هواپیماهای جنگی ایالات متحده امتداد جاده هوشی مین در لائوس را بمباران می‌کنند.

چین نخستین بمب هسته‌ای را منفجر می‌کند. شورش علیه حکومت پرتغال در آنگولا موزامبیک فوران می‌کند.

## ۱۹۶۵

ایالات متحده با بمباران ویتنام شمالی و اعزام ۱۲۵۰۰۰ سرباز اضافی به ویتنام جنوبی جنگ را توسعه می‌بخشد.

ایالات متحده نخستین ماهواره ارتباطی تجاری جهان "پرنده" سحری را پرتاب می‌کند.

بحران کشمیر منجر به جنگ بین هند و پاکستان می‌شود.

همزمان با برگزاری جلسات پارلمان آلمان غربی در برلن غربی، مقامات شوروی و آلمان شرقی ورود به برلن از طریق زمینی را مانع می‌شوند. ایالات متحده در جمهوری دومینیکن مداخله می‌کند.

آدیس آبابا اتخاذ می‌گردد.

موافقتنامه "خط سرخ"، خط ارتباطی مستقیم بین کاخ سفید و کرملین را برقرار می‌کند.

سخنرانی کندی در دانشگاه آمریکائی بر پایان جنگ سرد تاکید می‌ورزد.

نخستین کنفرانسیون یائونده (بین جامعه اقتصادی اروپا و هفده کشور آفریقایی) امضا گردید.

معاهده منع محدودیت آزمایشات هسته‌ای امضا شد که آزمایشهای هسته‌ای در اتمسفر، فضای ماورا جو، وزیر دریا را ممنوع می‌سازد.

چین نسبت به سرزمین تحت اشغال شوروی ادعای ارضی می‌نماید.

دوگلد اعلام می‌دارد که فرانسه معاهده منع محدود آزمایش هسته‌ای را امضا نخواهد کرد.

سیا از قتل رئیس جمهور ویتنام جنوبی نگو دین دیم حمایت می‌نماید.

عملیات حمل بزرگ، ۱۴۵۰۰ سرباز آمریکائی را به آلمان انتقال می‌دهد تا قابلیت ایالات متحده را برای تقویت سریع قوای ناتو نشان دهد.

کندی به قتل رسید، جانسون معاون رئیس جمهور به ریاست جمهوری می‌رسد.

## دولت جانسون

رهبران نظامی، رئیس جمهور دومینیکن، خوان بوش را برکنار ساختند، شورش آغاز می‌شود. نبرد مسلحانه یونان و ترکیه بر سر قبرس مشتعل می‌گردد.

دور کندی مذاکرات چند جانبه تجاری آغاز می‌شود.

## ۱۹۶۴

فرانسه جمهوری خلق چین را برسمیت می‌شناسد.

پانامائها بر سر اشغال منطقه کانال توسط ایالات متحده شورش می‌کنند، ایالات متحده و

در خصوص اکتشاف و استفاده از فضای ماورا جو را امضا می‌کنند.

ایالات متحده به استقرار موشک‌هایی می‌پردازد که دارای چندین کلاهک جنگی است (اتحاد شوروی در ۱۹۶۸ به اقدام مشابهی دست می‌زند).

ایالات متحده و اتحاد شوروی مبادلات بازرگانی و فرهنگی را افزایش می‌دهند.

جانسون و معاون رئیس جمهور ویتنام نگوین کانوکی در گوام به رایزنی می‌پردازند.

ایالات متحده در مبارزه علیه خرابکاری کوبا به رهبری چه گوارا در بولیوی از آن کشور حمایت نظامی می‌کند.

جنگ شش روزه اعراب - اسرائیل مشتمل و کتلال سوئز بسته می‌شود (تا ژوئن ۱۹۷۵).

قوه مجریه واحد برای جامعه اروپا (EC) جایگزین کمیسیون و شورای عالی اروپایی فولاد و ذغال و EEC و کمیسیون اوراتوم می‌شود.

اتحادیه کشورهای آسیای جنوبشرقی (آسه ان) ایجاد گردید.

جانسون و نخست‌وزیر شوروی الکسی کاسیگین در کنفرانس سران گلاس بورو دیدار می‌کنند. شورش بیافرا علیه حکومت نیجریه منجر به جنگ تلخ داخلی می‌گردد.

دوگل سخنرانی "کبک آزاد" را در حمایت از جنبش جدائی خواهانه کانادائی‌های فرانسه زبان طی سفر رسمی‌اش به کانادا ایراد می‌کند.

جمهوری خلق یمن جنوبی اعلام وجود می‌کند. ملک حسین اردن از اتحاد شوروی دیدار می‌کند.

چه گوارا در شبیخون بولیوی کشته می‌شود.

## ۱۹۶۸

کره شمالی کشتی جاسوسی آمریکائی پوئبلو را

ارتش اندونزی کوشش برای کودتا را سرکوب و ۵۰۰۰۰ نفر را کشتار می‌نماید.

رودزیا طی اعلامیه یکجانبه‌ای اعلام استقلال می‌کند، بریتانیا تحریم نفتی را بر رودزیا تحمیل می‌نماید.

## ۱۹۶۶

ایندیرا گاندی، دختر جواهر لعل نهرو، نخست وزیر هند می‌شود.

در غنا، نیجریه و سوریه کودتا می‌شود.

فرانسه قوای مسلحش را از فرماندهی نظامی نانو بیرون می‌آورد.

جنگ داخلی در اوگاندا آغاز می‌گردد.

روزهای بین المللی اعتراض علیه سیاست ایالات متحده در ویتنام برگزار می‌شود.

ایالات متحده آغاز به بمباران منطقه هائوی - هایلند در ویتنام شمالی می‌کند.

جانسون اقدام ایالات متحده در ویتنام را یا دکترین ترومن ارتباط می‌دهد.

چوئن لای از رومانی دیدار می‌کند.

جامعه اقتصادی اروپا سیاست مشترک کشاورزی (CAP) اتخاذ می‌کند.

چین نخستین موشک هدایت شونده اش را آزمایش می‌کند.

ایالات متحده در کنفرانس مانیل متعهد می‌شود که به جنگ در ویتنام تا نیل به "صلح عادلانه" ادامه دهد.

سفینه فضائی بدون خلبان سورویور I فرود موفقیت آمیزی را در ماه انجام می‌دهد.

انقلاب فرهنگی چین می‌کوشد تا جامعه را از وجود عناصر بورژوازی تصفیه کند.

## ۱۹۶۷

ایالات متحده و اتحاد شوروی از جمله بیش از شصت کشوری هستند که معاهده ملل متحد

در داخل یا نزدیک آبهای سرزمینی‌اش دستگیر می‌کند.

قوای ویتنام شمالی و ویت کنگ مبادرت به تهاجم نت علیه سربازان ایالات متحده و ویتنام جنوبی می‌کنند، که بصورت شکستی عمده برای ایالات متحده محسوب گردید. سربازان ایالات متحده دست به کشتار جمعی غیر نظامیان ویتنامی در می‌لای می‌زنند.

جانسون خواستار فیصله مسالمت‌آمیز مسأله ویتنام شده اعلام می‌دارد که بزودی درصدد انتخاب مجدد بر می‌آید.

مارتین لوتر کینگ، جونیر، رهبر حقوق مدنی و برنده جایزه صلح نوبل ۱۹۶۴، کشته می‌شود.

مذاکرات صلح ویتنام در پاریس آغاز می‌گردد.

رهبران حزب کمونیست در چکسلواکی سیاست مقاومت در برابر فشار شوروی را تصویب می‌کنند.

هائیتی ایالات متحده را متهم به بمباران پایتختش می‌کند.

معاهده عدم گسترش سلاحهای هسته‌ای در ملل متحد امضا گردید.

سربازان پیمان ورشو به منظور سرکوبی "بهاراگ" به چکسلواکی هجوم می‌برند.

سفیر ایالات متحده در گواتمالا توسط تروریستها بقتل رسید.

معاهده ممنوعیت سلاحهای هسته‌ای در آمریکای لاتین لازم الاجرا می‌شود.

تظاهرات خشونت آمیز ضد جنگ طی مدت کنواسیون ملی دمکراتها در شیکاگو روی می‌دهد.

آلبانی از پیمان ورشو خارج می‌شود.

پرو منافع نفتی ایالات متحده را ملی می‌کند.

نیکسون بعنوان رئیس جمهور انتخاب می‌شود، وعده طرحی "سری" را برای خاتمه بخشیدن به جنگ ویتنام می‌دهد.

تاتو مداخله شوروی در چکسلواکی را تقبیح می‌کند.

کره شمالی کارکنان پوئبلو را رها می‌سازد.

## دولت نیکسون

۱۹۶۹

نیکسون از گفتگوهای سلاحهای استراتژیک حمایت می‌کند، استقرار موشکهای ضد بالیستیک را بمنظور تقویت موضع چانه زنی ایالات متحده توصیه می‌نماید.

بمباران پنهانی کامبوج توسط ایالات متحده آغاز می‌گردد.

گزارش شورای امنیت ملی حمایت ایالات متحده از رژیمهای سفید افریقایی را توصیه می‌کند.

زد و خوردهای مرزی چین و شوروی در طول رودخانه اوسوری و در جزیره دامانسلی ناگهان آغاز می‌گردد

نیکسون خواستار "ویتنامی‌کردن"، جنگ آسیای جنوبشرقی می‌شود، کاهش نیروها را اعلام می‌دارد.

رئیس‌جمهور فرانسه استعفا می‌دهد و ژرژ پمپدو جانشین وی می‌گردد.

السالوادور و هندوراس مبادرت به زد و خورد نظامی می‌کنند.

نخستین مرحله عقب نشینی سربازان ایالات متحده (۷۵۰۰۰ سرباز) از ویتنام شروع می‌شود.

تیکسون خط‌مشی جدیدی را در قبال چین اتخاذ و به توریستهای آمریکائی اجازه می‌دهد تا میزان صد دلار کالای ساخت چین را با خود بیاورند.

نیل آرمسترانگ نخستین انسانی است که قدم بر ماه می‌گذارد.

دومین کنواسیون یائونده امضا شد.

شد.

سالوادور آلنده سوسیالیست، به عنوان رئیس جمهور شیلی انتخاب شد.

قوای ایالات متحده در ویتنام به کمتر از ۴۰۰۰۰ نفر کاهش یافت.

معاهده عادی سازی روابط بین لهستان و آلمان غربی در ورشو امضا گردید.

## ۱۹۷۱

معاهده کنترل تسلیحات در کف دریاها امضا شد.

کانادا و جمهوری خلق چین به تبادل فرستادگان دیپلماتیک پرداختند.

روابط ایالات متحده و چین گرمتر می شود و چین از تیم پینگ پونگ ایالات متحده دعوت می کند.

با بروز بحران در بنگال جنگ هند - پاکستان شعله ور می شود.

بنگال به نام بنگلادش اعلام استقلال می کند.

تیویورک تایمز آغاز به انتشار اسناد پنتاگون می کند.

مشاور امنیت ملی هنری کیسینجر بطور مخفیانه از چین دیدار می کند تا ترتیب سفر نیکسون را بدهد.

نیکسون سیاست اقتصادی جدید (NED) را اعلام و بطور مؤثری موافقتنامه پرتون وودز و قابلیت تسعیر دلار آمریکا را بحال تعلیق در می آورد.

ایالات متحده و اتحاد شوروی به موافقتنامه "جلوگیری از تصادفات" بمنظور تقلیل خطر جنگ هسته ای دست یافتند.

جمهوری خلق چین کرسی چین را در ملل متحد تصاحب می کند.

جنگ در هند و چین به لائوس و کامبوج گسترش می یابد.

کره شمالی هواپیمای شناسایی ایالات متحده را بر فراز دریای ژاپن ساقط می کند.

دکترین نیکسون تعهدات خارجی ایالات متحده را تقلیل می دهد و از متحدان می خواهد که در سنگینی بار دفاعی سهیم شوند.

رئیس جمهور ویتنام شمالی هوشی مین درگذشت.

خسثونت میان پروتستانها و کاتولیک ها در ایرلند شمالی بالا می گیرد.

نیکسون گشت دریائی ناوگان هفتم در تنگه های تایوان را بعد از نوزده سال بحال تعلیق در می آورد.

نخستین دور مذاکرات محدودیت سلاحهای استراتژیک (سالت) در هلسینکی، فنلاند آغاز شد.

کنگره دخالت نیروهای زمینی ایالات متحده در لائوس و تایلند را ممنوع می سازد.

## ۱۹۷۰

آلبانی و جمهوری خلق چین موافقتنامه تجاری منعقد می سازند.

نخستین ماهواره مخابراتی ناتو از کیپ کندی پرتاب شد.

ایالات متحده به کامبوج حمله می کند. اعتراضات دانشجویی علیه جنگ ویتنام منجر به مرگ چهار نفر توسط گارد ملی در دانشگاه کنت استیت گردید و در نتیجه ۴۴۸ دانشگاه آمریکا تعطیل یا به اعتصاب کشیده شد.

سنا قطعنامه خلیج تونکن را لغو می کند.

ایالات متحده برای خاتمه دادن به جنگ اعراب و اسرائیل پیشنهاد آتش بس می کند.

اتحاد شوروی و آلمان غربی عهدنامه مودت مبنی بر تأیید دائمی بودن مرزهای اروپا را امضا می کنند.

ناصر درگذشت، انور السادات رئیس جمهور مصر



موافقتنامه چهار قدرت در خصوص برلن توسط متفقین جنگ جهانی دوم امضا شد. ایالات متحده مبارزت به بمباران گسترده ویتنام شمالی و خطوط تدارکاتی ویت کنگ در کامبوج می‌کند.

### ۱۹۷۲

بریتانیا، دانمارک و ایرلند جهت الحاق به جامعه اروپا در سال ۱۹۷۲ موافقت می‌کنند. نیکسون به چین می‌رود، عادی سازی روابط را در اعلامیه شانگهای وعده می‌گیرد. لون نول کنترل حکومت کامبوج را بدست می‌گیرد. بریتانیا کنترل مستقیم ایرلند شمالی را بعهد می‌گیرد.

ایالات متحده و اتحاد شوروی کنوانسیون سلاحهای بیولوژیک را امضاء می‌کند. نیکسون دستور مین‌گذاری بندر هاپونگ و گسترش جنگ هوایی علیه ویتنام را صادر می‌کند.

ایالات متحده اوکیناوا را به ژاپن بازمی‌گرداند. نیکسون نخستین رئیس جمهور بعد از جنگ آمریکا است که از اتحاد شوروی دیدار می‌کند. ایالات متحده و شوروی موافقتنامه موقتی سالت و معاهده موشکهای ضد بالیستیک را امضا می‌کنند.

با دستگیری دزدان در مقر ملی دمکراتها در مجموعه واتر گیت ماجرای واتر گیت آغاز می‌شود.

ایالات متحده و ویتنام شمالی گفتگوهای صلح پاریس را از سر می‌گیرند.

اتحاد شوروی مقادیر عظیمی غلات از ایالات متحده خریداری می‌کند.

سادات تمامی مشاوران و تکنسین‌های شوروی را از مصر اخراج می‌کند.

ژاپن جمهوری خلق چین را برسمیت می‌شناسد و روابط تجاری آغاز می‌گردد.

فلسطینی‌ها ورز شکاران اسرائیلی و دیگران را در دهکده المپیک مونیخ ترور می‌کنند.

رئیس جمهور فیلیپین فردیناند مارکوس ظاهرا در پاسخ به "طغیان کمونیستی" اعلام حکومت نظامی می‌کند.

مذاکرات سالت ۲ در ژنو آغاز می‌شود. آلمان شرقی و غربی "معاهده بنیادی" امضا می‌کنند.

مذاکرات صلح پاریس به شکست می‌انجامد، ایالات متحده بمباران سنگین ویتنام شمالی را در روز کریسمس از سر می‌گیرد.

### ۱۹۷۳

آتش بس ویتنام در پاریس امضا می‌شود که عقب‌نشینی سربازان ایالات متحده را از ویتنام ظرف شصت روز مقرر می‌دارد.

ایالات متحده و چین دفاتر رابط در پایتخت‌های یکدیگر باز می‌کنند.

ایالات متحده و اتحاد شوروی موافقتنامه جلوگیری از جنگ هسته‌ای را امضا می‌کنند.

کنفرانس امنیت و همکاری در اروپا (CSCE) آغاز بکار می‌کند.

رئیس جمهور سوسیالیست شیلی در کودتای نظامی کشته می‌شود که مشارکت سیا در آن عنوان گردید.

کنفرانس سران کشور های غیر متعهد در الجزیره گشایش یافت.

خوان پرون از تبعید باز می‌گردد و به عنوان رئیس جمهور آرژانتین انتخاب می‌شود.

آلمان شرقی و غربی روابط دیپلماتیک برقرار می‌کنند.

جنگ یوم کیپور بین اسرائیل و دشمنان عربش آغاز گردید.

رژیم نظامی در یونان استعفا می‌کند.  
نیکسون در حالیکه کنگره اعلام جرم را آماده  
می‌کرد استعفا می‌دهد، فورد معاون رئیس  
جمهور، به ریاست جمهوری می‌رسد.

#### دولت فورد

یونان از فرماندهی واحد ناتو در اعتراض نسبت  
به دخالت ترکیه در قبرس خارج می‌شود.  
فورد، نیکسون را بخاطر بزه‌های جزائی مرتکبه  
در زمان ریاست جمهوری، عفو می‌کند و  
اعتراض گسترده داخلی را سبب می‌شود.  
اصلاحیه هافس - رایان از سیا می‌خواهد که  
عملیات پنهانی‌اش را به کنگره گزارش کند.  
اصلاحیه جاکسون - وائیک نسبت به قانون  
تجارت ایالات متحده محدودیتهائی بر مقررات  
دولت کامله الوداد در خصوص اتحاد شوروی و  
سایر کشورهای کمونیست برقرار می‌سازد.  
ملاقات فورد - برنرnf در ولادوستوک منجر  
به موافقتنامه در اصول حاکم بر کنترل  
تسلیحات می‌گردد.

جامعه عرب سازمان آزادیبخش فلسطین را  
بعنوان تنها نماینده قانونی مردم فلسطین  
می‌شناسد.

ایالات متحده تمامی کمک نظامی به ترکیه را  
در پی تهاجم ترکیه به قبرس بحال تعلیق  
درمی‌آورد.

#### ۱۹۷۵

موافقتنامه تجاری ایالات متحده - شوروی لغو  
شد.

ویتنام تهاجم تمام عیاری را علیه کامبوج،  
متحد سابقش آغاز می‌کند.

جامعه اروپا و چهل و شش کشور افریقایی،  
کشورهای کارائیب و اقیانوس آرام (ACP)  
نخستین کنوانسیون لومه را امضا می‌کنند.

اعضای عرب اوپک تحریم نفتی را علیه حامیان  
غربی اسرائیل اعمال می‌کنند.  
جلسه تاسیسی کمیسیون سه جانبه در توکیو  
برگزار می‌شود.

مذاکرات پیرامون تقلیل متقابل و متعادل قوا،  
(MBFR) در اروپا آغاز می‌شود.

کنگره قطعنامه اختیارات جنگ را علیرغم وتوی  
نیکسون تصویب می‌کند.

کنفرانس ملل متحد درباره حقوق دریاها با  
شرکت ۱۵۷ کشور برگزار می‌شود.

دور توکیوی مذاکرات تجاری گات آغاز می‌شود.  
شش عضو اوپک از خلیج فارس بهای نفت خام  
را بدو برابر افزایش دادند.

#### ۱۹۷۴

کودتای نظامی در اتیوپی، رژیم مارکسیست را  
به قدرت می‌رساند.

کوبا به یمن سرباز اعزام می‌کند.  
سازمان کشورهای عرب صادرکننده نفت  
(OAPEC) تحریم نفتی را برمی‌دارد.

کودتای نظامی در لیبیون به حکومت یرتقال  
در گینه بیسائو و موزامبیک پایان می‌بخشد.

هند نخستین بمب اتمی‌اش را منفجر می‌کند.  
گروه ۷۷ بیانیه ایجاد نظم نوین اقتصادی  
(NIEO) را تصویب می‌کند.

وزیر امور خارجه هنری کیسینجر در خصوص  
آتش بس در ارتفاعات گولان بین سوریه و  
اسرائیل میانجیگری می‌کند.

ایالات متحده و اتحاد شوروی پروتکل ABM،  
معاهده درخصوص سیستمهای ضد بالیستیک و  
معاهده منع آزمایشات هسته‌ای زیر زمینی را  
امضا می‌کنند.

مخاصمه ترکیه - یونان شعله ور می‌گردد،  
ترکیه بدنبال کودتا در قبرس به آنجا حمله  
می‌برد.

"صندوق مشترک" در اجلاس انکتاد چهار در نابرویی پیشنهاد می‌کند.

ایزابیل پرون از قدرت در آرژانتین بر کنار و تحت یازداشت قرار می‌گیرد.

کیسینجر به آفریقا مسافرت می‌کند، مصالحه رودزیا پیشنهاد می‌گردد.

ایالات متحده - شوروی موافقتنامه آزمایش هسته ای زیر زمینی را امضا می‌کنند.

سوریه ۳۰۰۰۰ سرباز پاسدار صلح تحت هدایت جامعه عرب به لبنان اعزام می‌دارد.

سفیر ایالات متحده در لبنان کشته می‌شود.

کماندوهای اسرائیلی به فرودگاه انتبه در اوگاندا یورش می‌برند ۱۰۳ مسافر ربوده شده را نجات می‌دهند.

مانوسه تونگ در گذشت.

### دولت کارتر

۱۹۷۷

کارتر، فراریان از خدمت در ویتنام و نظامیانی که ترک خدمت کرده اند را مورد عفو قرار می‌دهد.

کارتر تعهد به عقب نشینی مرحله‌ای سربازان آمریکائی از کره جنوبی می‌نماید.

آرژانتین، برزیل، السالوادور و گواتمالا در واکنش به انتقادات نسبت به عملکردشان در رعایت حقوق بشر، کمک آمریکا را رد می‌کنند.

آنگولا به زئیر حمله می‌کند.

اتحاد شوروی، موضع حقوق بشر ایالات متحده را به منزله دخالت در امور داخلی‌اش تلقی می‌کند.

نخست وزیر اسرائیل مناخیم بگین متعهد می‌شود که هرگز بر سر اراضی "آزاد شده" مذاکره نکند.

اسپانیا نخستین انتخابات را ظرف سی و هشت سال برگزار و حزب کمونیست را قانونی

ایالات متحده تحریم فروش اسلحه به هند و پاکستان را برمی‌دارد.

سنا گزارش توطئه سیا جهت کشتن رهبران خارجی را منتشر می‌کند.

جنگ داخلی در لبنان گسترش می‌یابد.

رژیم لون نول در کامبوج بدست شورشیان به رهبری پول پوت می‌افتد.

آخرین سربازان ایالات متحده ویتنام را ترک می‌گویند زمانیکه سایگون بدست قوای کمونیست سقوط می‌کند.

کشتی مایا گوئز توسط کامبوج توقیف می‌شود: تفتنگدان دریائی آمریکا در عملیات نجات کشته می‌شوند.

جنگ داخلی در آنگولا شدت می‌یابد.

سفینه‌های فضائی ایالات متحده و شوروی موفق به برقراری اتصال می‌شوند.

اعلامیه نهائی کنفرانس امنیت و همکاری اروپا در هلسینکی امضا شد.

مجمع عمومی ملل متحد صهیونیسم را بعنوان "تبعیض نژادی" علیرغم اعتراض شدید آمریکا و اسرائیل شناسائی می‌کند.

کنوانسیون سلاحهای بیولوژیک لازم الاجرا می‌شود.

ایالات متحده مداخله کوبا در آنگولا و سایر مناطق در آفریقا را محکوم می‌نماید.

فورد از چین بازدید می‌کند، ولی تایوان هنوز مانعی برسر بهبود روابط است.

مصر و اسرائیل به توافق برای عقب نشینی اسرائیل از صحرای سینا و ایجاد منطقه حائل تحت نظارت ملل متحد دست می‌یابند.

۱۹۷۶

شورشیان با بهره مندی از حمایت کوبا کنترل در آنگولا را بدست می‌آورند.

گروه ۷۷ برنامه جامعی برای اقلام اولیه و

صلح بین مصر و اسرائیل نائل می‌گردد. ویتنام درخواست غرامات جنگی از ایالات متحده را پس می‌گیرد، ایالات متحده قصد برقراری روابط دیپلماتیک با ویتنام را اعلام می‌دارد.

ایالات متحده و اتحاد شوروی کنوانسیون منع استفاده‌های خصمانه از تکنیکهای تغییر محیط زیست را امضا می‌کنند.

کارول کاردینال و تیلز از لهستان بعنوان پاپ جهان پل دوم تعیین می‌شود، بر اتباطات بیشتر بین کلیسای کاتولیک و رهبران اروپای شرقی تاکید می‌نماید.

چین مذاکرات با ویتنام را قطع می‌کند. شاه ایران برای کنترل اعتراضات علیه رژیمش حکومت نظامی برقرار می‌کند.

ایالات متحده تحریم تسلیحاتی سه ساله ترکیه را پایان می‌گیرد.

اتحاد شوروی آزمایش بمب نوترونی را اعلام داشت و همچنین این تصمیم که آن را وارد مرحله تولید نخواهد کرد.

دولت کارتر روابط دیپلماتیک را با یکن برقرار و معاهده دفاع متقابل با تایوان را لغو می‌کند.

### ۱۹۷۹

دنگ شیائو پینگ نخستین رهبر عالیرتبه کمونیست چینی است که از ایالات متحده دیدار می‌نماید.

جبهه متحد ملی کامبوج، پشوم پن و شش استان دیگر را با کمک ۱۰۰۰۰۰ سرباز ویتنامی تصرف می‌کند.

شاه ایران را ترک می‌کند، آیت اله خمینی پیرومندان از تبعید باز می‌گردد.

شوروی ۱۰۰۰۰ سرباز در جزایر مورد اختلاف شمال ژاپن مستقر می‌نماید.

چین در تلافی نسبت به مداخله ویتنام در

می‌شناسد.

کارتر برنامهٔ بمب افکنهای بی - ۱ را لغو و توسعه موشک کروزر را پیشنهاد می‌کند.

ایالات متحده نمایندگی دیپلماتیک در کوبا را بازگشایی می‌کند.

کارتر و رئیس جمهور پاناما معاهدات کتال پاناما را امضا می‌کنند.

ویتنام به ملل متحد پذیرفته می‌شود.

ایالات متحده و اتحاد شوروی، در حالی که مذاکرات سالت ۲ ادامه دارد، موافقت می‌کنند که نسبت به پیمان سالت موجود متعهد باشند.

ایالات متحده از سازمان بین المللی کار (ILO) خارج می‌شود.

شورای امنیت ملل متحد باتفاق آراء رای به تحریم تسلیحاتی علیه افریقای جنوبی می‌گیرد.

سومالی روابط با کوبا را قطع، همه مشاوران شوروی را اخراج و معاهده مودت ۱۹۷۴ یا مسکو را لغو می‌کند.

رئیس جمهور مصر به اسرائیل مسافرت می‌کند، سایر دولتهای عرب در اعتراض، رابطه با مصر را قطع می‌کنند.

### ۱۹۷۸

کامبوج بعد از زد و خورد مرزی روابط با ویتنام را قطع می‌نماید.

ارتش اتیوپی، با کمک کوبائیه‌ها و شورویها، جایگاه مستحکم سومالی در جیجی گارا تصرف می‌کند.

قوای مسلح اسرائیل به جنوب لبنان حمله می‌کنند.

کارتر تولید بمب نوترونی را بتعویق می‌افکند.

محمد داود رئیس جمهور افغانستان توسط قوای طرفدار کمونیستها سرنگون می‌شود.

معاهده صلح چین - ژاپن امضا گردید.

کنفرانس سران کمپ دیوید به چهارچوبی برای

ناتو نسبت به استقرار ۵۷۲ موشک آمریکایی کروز و موشکهای میان برد در اروپای غربی موافقت می‌نماید.

دومین کنفرانس لومه بین جامعه اروپا و کشورهای عضو ACP امضا گردید.

سربازان شوروی وارد افغانستان شدند و ببرک کارمل را بعنوان نخست وزیر تعیین کردند. بنیادگران اسلامی مسجد اعظم در مکه را تصرف کردند.

قانون کانال پاناما، منطقه کانال را به حاکمیت پاناما برمی گرداند، و تا سال ۱۹۹۹ کانال را تحت اداره ایالات متحده می گذارد.

### ۱۹۸۰

کارتر مبادرت به اعمال تحریم اقتصادی علیه اتحاد شوروی بخاطر تهاجمش به افغانستان می‌نماید.

ایالات متحده فروش ۲۸۰ میلیون دلار سلاحهای دفاعی به تایوان را اعلام می‌دارد. ایالات متحده و چین روند عادی‌سازی روابط را تکمیل می‌کنند.

سنا معاهده سال ۲ را در پرتو تهاجم شوروی به افغانستان مورد بحث قرار می‌دهد.

دکترین کارتر متعدد دفاع ایالات متحده از حوزه‌های نفتی خلیج فارس می‌شود.

ایالات متحده استفاده از تسهیلات نظامی در عمان، کنیا و سومالی را کسب می‌کند.

قطعه‌نامه ۴۶۵ شورای امنیت ملل متحد اسرائیل را نكوهش می‌کند.

رودزیا مستقل و بنام زیمبابوه خوانده می‌شود. کارتر روابط دیپلماتیک با ایران را قطع می‌کند.

عملیات نظامی ایالات متحده برای نجات گروگانها در ایران ناکام می‌ماند، وزیر امور خارجه سایروس ونس در اعتراض نسبت به آن استعفا می‌گیرد.

کامبوج، به آن کشور حمله می‌کند.

نخست وزیر اسرائیل، بگین و رئیس جمهور مصر، سادات معاهده رسمی صلح را در واشنگتن امضا می‌کنند.

چین انقضای معاهده دوستی با شوروی را اعلام می‌دارد.

ایالات متحده جهت بازداشتن پاکستان از تحصیل سلاحهای هسته‌ای کمک به آن کشور را قطع می‌کند.

نیروهای تانزانیا به حکومت هشت ساله عیدی امین دراوگاندا خاتمه می‌دهند.

جامعه اروپا سیستم پولی اروپائی را تدارک می‌پیند.

اروپائیان در نخستین انتخابات مستقیم به ۴۱۰ عضو پارلمان اروپا رأی می‌دهند.

کارتر و رئیس جمهور شوروی بر ژنف موافقتنامه سال ۲ را در وین امضا می‌نمایند.

ویتنام به کومکون ملحق می‌گردد.

دیکتاتور نیکاراگوا، آنونسو سوموزا استعفا می‌کند و شورشیان ساندینستا به قدرت می‌رسند.

سازمان پیمان مرکزی منحل می‌گردد.

معاهده در خصوص بهره‌برداری از منابع کره ماه مورد موافقت کمیته ملل متحد در خصوص استفاده‌های صلح‌آمیز از فضای ماوراء جو قرار گرفت.

برژنف پیشنهاد عقب نشینی ۲۰۰۰۰ سرباز و ۱۰۰۰ تانک را از آلمان شرقی نمود.

کارتر تصمیم به استقرار سیستم موشک ام ایکس را اعلام می‌دارد.

دانشجویان ایرانی سفارت ایالات متحده در تهران را تصرف و کارکنان سفارت را گروگان می‌گیرند.

ایالات متحده دارائیهای ایران را مسدود می‌سازد.

بشر اولویت خواهد داشت.

ایالات متحده کمک به نیکاراگوا را متوقف می‌سازد.

ریگان در پی سوء قصدی بچانش مجروح شد. کشورهای غیر متعهد خواستار خروج سربازان شوروی از کامبوج و افغانستان می‌شوند. زیمبابوه برقرار روابط دیپلماتیک با شوروی را اعلام می‌دارد.

کودنای دست راستی‌ها در اسپانیا شکست می‌خورد.

ایالات متحده مشاوران نظامی به السالوادور می‌فرستد.

ایالات متحده تحریم فروش غله به شوروی را برمی‌دارد.

نامزد سوسیالیستها فرانسوا میتران نخست وزیر فرانسه می‌شود.

پاپ جان پل دوم بر اثر سوء قصدی بچانش مجروح گردید.

ایالات متحده تنها رای مخالف را علیه پیشنهاد سازمان بهداشت جهانی (WHO) می‌دهد که به موجب آن فروش فرمول نوزاد در جهان سوم باید محدود می‌شد.

جتهای اسرائیلی راکتور اتمی در حال تکمیل عراق را نابود کردند.

ایالات متحده و چین نظارت و مراقبت مشترک در خصوص توسعه موشکهای شوروی را از خاک چین اعلام می‌کنند.

عربستان سعودی پیشنهاد صلحی را مطرح می‌کند که اورشلیم شرقی پایتخت دولت مستقل فلسطین باشد.

جتهای نیروی دریایی ایالات متحده دو جنگنده لیبیایی را بر فراز دریای مدیترانه سرنگون می‌کنند.

در ملل متحد، وزیر امور خارجه الکساندر هیگ، رفتار بین المللی شوروی را نقیب می‌کند.

مارشال تیتوی یوگسلاوی درگذشت.

وزیران امور خارجه جامعه اروپا به اعمال تحریمات علیه ایران موافقت می‌نمایند.

ایالات متحده رهبری تحریم المپیک مسکو را بخاطر حضور شوروی در افغانستان بهمه می‌گیرد.

اسرائیل اورشلیم شرقی را ضمیمه خاکش می‌کند.

دستور العمل شماره ۵۹ ریاست جمهوری در مورد طرحهای جنگی استراتژیک علیه هدفهای نظامی شوروی نسبت به شهرها اولویت می‌دهد. اعتصاب کارگران همبستگی لهستان موفق به اخذ حق تشکیل اتحادیه های مستقل می‌شود. اتحاد شوروی تهدید به مداخله نظامی جهت خاتمه بخشیدن به روند آزادسازی لهستان می‌کند.

عراق بر سر اختلاف در مورد آبراه شط العرب به ایران حمله می‌کند.

۱۲۵۰۰ پناهنده کوبانی با قایق به ایالات متحده می‌آیند.

"محاکمه گروه چهار نفره" در چین آغاز می‌گردد. در همان حال انتقاد از مائوتسه تونگ بالا می‌گیرد.

ایالات متحده پیشنهاد برژنف را برای عدم مداخله در خلیج فارس رد می‌کند.

## ۱۹۸۱

یونان دهمین عضو جامعه اروپا می‌شود.

واحد اروپایی ارز (ECU) جایگزین واحد اروپایی حساب (EUA) می‌شود.

## دولت ریگان

پنجاه و دو گروگان آمریکایی بعد از ۴۴۴ روز بازداشت توسط ایران رها می‌شوند.

ایالات متحده اعلام می‌دارد که در سیاست خارجی اش تروریسم بین المللی بجای حقوق

پیشنهاد صلح چین به تایوان، رد می‌شود.  
رئیس جمهور مصر سادات کشته می‌شود.  
کشورهای جامعه مشترک المنافع تسببت به تغییر جهت ابرقدرتها از دتانت به مقابله جوئی اظهار تأسف می‌کنند.  
کنفرانس سران بیست و دو کشور در "کن گن" در خصوص روابط شمال - جنوب منعقد می‌شود.

نود و سه کشور غیر متعهد گزارشی را منتشر می‌سازند که ایالات متحده را بعنوان تنها تهدید نسبت صلح و رفاه جهانی می‌شناسد.  
اظهار نظر ریگان که جنگ هسته‌ای می‌تواند به اروپا محدود شود طوفانی از اعتراضات را برمی‌انگیزد.

کنگره فروش هواپیماهای آواکس دارای سیستم کنترل و هشدار دهنده را به عربستان سعودی تصویب می‌کند.  
حکومت لهستان مقررات حکومت نظامی برقرار می‌کند، ایالات متحده با اعمال تحریمهای اقتصادی علیه لهستان و اتحاد شوروی به تلافی می‌پردازد.

## ۱۹۸۲

ایالات متحده پیشنهاد "گزینه صفر" درباره کنترل تسلیحات را ارائه می‌نماید.  
ریگان اعلام می‌دارد که ایالات متحده توسعه و تولید سلاحهای شیمیائی را از سر خواهد گرفت.

ابتکار حوزه کارائیب اعلام شد.  
ملل متحد کنوانسیون حقوق دریاها را تصویب می‌نماید، ایالات متحده اظهار می‌دارد که آنرا امضا نخواهد کرد.

جزایر انگلیسی فاکلند توسط قوای آرژانتین تصرف می‌شود، ریگان حمایت از بریتانیای کبیر را اعلام می‌دارد.

بریتانیا در جزایر فاکلند سرباز پیاده می‌کند، قوای آرژانتین تسلیم می‌شوند.  
نیکاراگوا موافقتنامه کمک ۱۶۶ میلیون دلاری با اتحاد شوروی امضا می‌کند.  
ایالات متحده تجهیز نظامی نیکاراگو توسط شوروی و کوبا را محکوم می‌کند.  
برژنف تعلیق استقرار موشکهای اس اس - ۲۰ شوروی را اعلام می‌نماید.

ایالات متحده اتحاد شوروی را متهم به استفاده گسترده از سلاحهای شیمیائی می‌کند.  
مغرب با استفاده ایالات متحده از پایگا- ههای هوانی آن کشور در ایام بروز حالت‌های اضطراری در خاورمیانه موافقت می‌نماید.  
اسپانیا شانزدهمین عضو ناتو می‌شود.

اسرائیل به لبنان حمله می‌کند و با محاصره غرب بیروت سازمان آزادیبخش فلسطین را تحت محاصره قرار می‌دهد.  
ایالات متحده مذاکرات ممنوعیت جامع آزمایشات هسته‌ای را بحال تعلیق در می‌آورد.  
ژاپن طرح افزایش مصارف نظامی را اعلام می‌دارد.

ایالات متحده فروش تجهیزات برای احداث خط لوله انتقال گاز طبیعی به سیبری و اروپای غربی را ممنوع می‌سازد، جامعه اروپا نسبت به این ممنوعیت اعتراض می‌کند.

تفنگداران دریایی به عنوان بخشی از نیروی پاسدار صلح چندجانبه در لبنان پیاده می‌شوند.  
ایالات متحده با طرح چندین بلیون دلاری تأمین بدهی به کمک مکزیک می‌رود.  
گزارشات وزارت دفاع به طرفداری از یک استراتژی جنگ هسته‌ای "قابل پیروزی" منجر به خشم شدید در اروپا می‌گردد.

رئیس جمهور لبنان بشیر جمایل طی سوء قصدی کشته شد.

انتقجار یک کامیون حاوی بمب در بیروت ۲۴۱  
نظامی ایالات متحده را کشت.

ایالات متحده به گرانادا حمله کرد.

رائول آلفونسین به عنوان رئیس جمهور  
آرژانتین انتخاب شد و به هشت سال حکومت  
نظامی خاتمه بخشید.

نیروهای سازمان آزادی بخش فلسطین از لبنان  
خارج و به چندین کشور خاورمیانه می روند.  
سوریه دو جت آمریکائی را در جریان حمله  
ایالات متحده به مواضع این کشور ساقط  
می کند.

آلمان غربی موشکهای آمریکائی پرشینگ ۲ را  
مستقر می سازد.

#### ۱۹۸۴

پدر روحانی جسی جاکسون رهائی خلبان  
هواییای نیروی دریائی ساقط شده در سوریه  
را تحصیل می نماید.

تروریستها رئیس دانشگاه آمریکائی بیروت را به  
قتل می رسانند.

دانشمند پاکستانی مدعی می شود که پاکستان  
می تواند سلاحهای هسته ای تولید کند.

ویلیام باکلی، رئیس بخش سیا در بیروت، ربوده  
می شود.

تفنگداران دریائی ایالات متحده از بیروت به  
خارج از ساحل عقب نشینی می کنند.

رهبر شوروی آندروپوف در گذشت، چرنینکو  
قدرت را در دست می گیرد.

سیا به کنترها در مین گذاری بنا در عمده  
نیکاراگوا کمک می کند.

رنگان با دنگ شیائو پینگ در چین ملاقات  
می کنند، موافقتنامه هایی در خصوص روابط  
اقتصادی و فنی امضا می نمایند.

در اجلاس سران در لندن هفت کشور بزرگ  
صنعتی بیانیه هایی در خصوص روابط شرق -

نیروهای مسیحی لبنان دست به کشتار صدها  
نفر در اردوگاههای آوارگان فلسطینی می زنند.

حکومت لهستان اتحادیه همبستگی را منحل  
می کند، ایالات متحده در تلافی شرط دولت  
کامله الوداد را ملحق می گذارد.

رئیس جمهور شوروی لئونید برژنف در گذشت؛  
یسوری آندروپوف دبیر کل حزب کمونیست  
می شود.

ایندیرا گاندی از اتحاد شوروی درخواست کمک  
برای احداث چندین نیروگاه هسته ای می نماید.

#### ۱۹۸۳

ایالات متحده و هندوراس مانورهای نظامی  
مشترک در آمریکای مرکزی بعمل می آورند.

ابتکار دفاع استراتژیک ریگان (SDI) - جنگ  
ستارگان) سلاحهای هسته ای را بصورت "کهنه  
و ناتوان" در خواهد آورد.

ظرفیت وام دهی صندوق بین المللی پول  
(IMF) شدیداً افزایش یافت.

اتحاد شوروی منطقه عاری از سلاحهای  
هسته ای در اروپای مرکزی را پیشنهاد می کند.  
پاپ جان پل دوم با ژنرال یاروزلسکی و رهبر  
اتحادیه همبستگی لیخ والسا در لهستان ملاقات  
می کند.

ریگان اقدامات صلح گروه کنتادورا (مکزیک،  
کلمبیا، پاناما و ونزوئلا) را در خصوص آمریکای  
مرکزی تأیید می نماید.

ایالات متحده و فرانسه به چاد و سودان در پی  
حمله لیبی به چاد کمک می کنند.

رهبر اپوزیسیون فیلی پین بنینو آکینو در  
بازگشت به مانیل از ایالات متحده کشته  
می شود.

اتحاد شوروی یک هواپیمای مسافربری کراهی  
را بعد از اینکه وارد قلمرو هوائی شوروی گردید  
سرنگون ساخت.



گردید.

ریگان اعلام می‌دارد که ایالات متحده معاهده تصویب نشده سال - ۲ را محترم می‌شمارد. گورباچف پیشنهاد ممنوعیت سلاحهای هسته‌ای را تا سال ۲۰۰۰ مطرح می‌کند. رادیسو مارتی آغاز به پخش برنامه برای کوبا می‌کند، کاسترو در اعتراض پیمان مهاجرت ایالات متحده - کوبا را فسخ و تهدید به خاتمه همکاری در خصوص هواپیما ربائی می‌نماید. مسلمانان شبعه هواپیمای تی. دبلو. ا را می‌ربایند.

رئیس جمهور آفریقای جنوبی پی. دبلو. بوتای اعلام حالت فوق العاده می‌کند. ریگان ارسال اسلحه به ایران را تصویب می‌کند. ایالات متحده و چین موافقتنامه همکاری هسته‌ای امضا می‌کنند.

ریگان و گورباچف در ژنو جهت مذاکره پیرامون کنترل تسلیحات و آینده روابط آمریکا و شوروی دیدار می‌کنند. فلسطینی‌ها کشتی مسافربری ایتالیائی آکیله لارو را می‌ربایند.

هواپیماهای جنگنده نیروی دریائی ایالات متحده، هواپیمای مصری حامل چهار کشتی ربای فلسطینی را مجبور به فرود در سیسل می‌کند.

یاسر عرفات اقدامات تروریستی در خارج از سرزمینهای اشغالی اسرائیل را تقبیح می‌نماید. ریگان کمک پنهانی سیا به کنتراها را اجازه می‌دهد.

ایرلند و بریتانیا معاهده‌ای را امضا می‌کنند که بموجب آن به ایرلند نقشی در ایرلند شمالی داده می‌شود.

به مسافران هواپیمائی العال در فرودگاههای رم و وین حمله تروریستی می‌شود.

غرب و کنترل تسلیحات صادر می‌کنند.

اتحاد شوروی و چند کشور متحدش از شرکت در مسابقات المپیک تابستانی در لوس آنجلس امتناع می‌ورزند.

ارتش هند به معبد مقدس سیک‌ها حمله می‌کند، رهبر سیک‌ها جاز نیل بیندران وال و صدها نفر دیگر کشته می‌شوند.

بریتانیا و چین در خصوص آینده هنگ کنگ توافق می‌کنند.

بانکهای بین‌المللی در مورد استهمال بدهیهای مکزیک توافق می‌کنند.

کنگره کمک نظامی مستقیم یا غیر مستقیم به کنتراها را ممنوع می‌نماید.

نخست وزیر هند ایندیرا گاندی توسط محافظان سیک کشته می‌شود.

## ۱۹۸۵

ایالات متحده نخستین سفینه رفت و برگشت فضائی برای مقاصد منحصراً نظامی را پرتاب می‌کند.

رهبر سازمان آزادیبخش فلسطین یاسر عرفات و پادشاه اردن ملک حسین بر سر چهارچوب صلح توافق می‌نمایند.

رهبر شوروی چرنینکو در گذشت، گورباچف دبیر کل حزب کمونیست می‌شود.

ایالات متحده و اتحاد شوروی مذاکرات کنترل جامع تسلیحات را آغاز می‌کنند.

هشتاد کشور آسیائی و آفریقائی در باندونگ تشکیل جلسه می‌دهند.

اسرائیل از لبنان عقب نشینی می‌کند. تری. ا. آندرسون از آسوشیتدپرس در لبنان ربوده می‌شود.

ریگان از قبرستان بیت برگ جائیکه سربازن نازی بخاک سپرده شده اند بازدید کرد و اعتراضات رهبران یهودی و دیگران را موجب

نادیده می‌گیرد.

ارتش ایالات متحده در جنگ علیه قاچاق بین المللی مواد مخدر به بولیوی ملحق می‌شود.

دولت ریگان سیاست "مشارکت سازنده" افریقای جنوبی را مجدداً تأکید می‌نماید، اسقف دزموند توتو ایالات متحده را محکوم می‌کند.

پیمان امنیتی شرق - غرب به امضا کنندگان حق نظارت بر مأمورهای سربازان در هر کشور اروپایی را می‌دهد.

کنفرانس سران کشورهای غیر مستعبد در زیمبابوه برگزار شد.

کشورهای عضوگات در اروگوئه دیدار می‌کنند تا دور جدید مذاکرات تجارت جهانی را برپا نمایند.

دولت ریگان "اطلاعات نادرست" درباره لیبی به روزنامه نگاران می‌دهد، دستیار وزیر امور خارجه برنارد کالپ در اعتراض بدان استعفا می‌کند.

هواپیمای حامل اسلحه برای کنترها که بخشی از عملیات شورای امنیت ملی جهت تأمین سلاح بود بر فراز نیکاراگوا ساقط گردید، یوجین هاستنوس دستگیر شد.

ریگان و گورباچف در ریکیاویک، ایسلند، بمنظور مذاکره درباره سلاحهای هسته‌ای استراتژیک و میان برد و امحاء احتمالی تمامی نیروهای هسته‌ای دیدار می‌کنند.

جنرال موتوز و آی بی ام تطبیق عملیاتشان را در آفریقای جنوبی اعلام می‌دارد.

جزایر ماریانای شمالی به عضویت جامعه مشترک المنافع ایالات متحده درمی‌آید، با خاتمه وضعیتش به عنوان سرزمین تحت قیومت ملل متحد که توسط ایالات متحده اداره می‌شد.

در اعتراض نسبت به نقض ممنوعیت بین المللی در خصوص صید نهنگ خبری کاران کشتی صید نهنگ ایسلندی را غرق کردند.

دادستان کل ادوین مسی جریان انتقال پول

ایالات متحده از یونسکو خارج می‌شود

ریگان در تلاشی برای کسب رهائی گروگانهای آمریکائی ارسال سلاح به ایران را اجازه می‌دهد.

سفینه فضائی رفت و برگشت چالنجر هفتاد و چهار ثانیه بعد از پرتاب منفجر می‌گردد.

رئیس جمهور مادام العمر هائیتی ژان کلود دوآلیه از مقام خود کناره‌گیری و فرار می‌کند.

رئیس جمهور فیلیپین مارکوس به هوائی می‌گریزد، کورازن آکینو رئیس جمهور جدید می‌شود.

سنا معاهده غیر قانونی ساختن نسل کشی را سی و هفت سال بعد از اینکه ترومن آن را به سنا فرستاد، تصویب می‌نماید.

ایالات متحده از اتحاد شوروی می‌خواهد که از تعداد کارمندان در ملل متحد در نیویورک تا میزان یک سوم بکاهد.

ریگان در تلاقی نسبت به ظاهراً حمایت لیبی از تروریسم دولتی دستور حمله نظامی به آن کشور را صادر می‌کند.

ایالات متحده پانصد موشک هدایت شونده دقیق ضد تانک تاو برای ارسال به ایران به اسرائیل می‌فرستد.

کشورهای عضو اوپک بمباران لیبی توسط ایالات متحده را محکوم اما از برقراری تحریم نفتی خودداری می‌ورزند.

راکتور هسته‌ای شوروی در چرنوبیل منفجر می‌شود، تشعشعات آن سراسر اروپا را دربر می‌گیرد.

کوروت والدهابیم، دبیر کل سابق ملل متحد، متهم به مشارکت در وحشیگریهای جنگ جهانی دوم به عنوان یک افسر نازی می‌شود.

زلاتنوو از پیمان دفاعی آنزوس خارج می‌شود. دادگاه جهانی در قضیه نیکاراگوا علیه ایالات متحده حکم صادر و ایالات متحده حکم را

حاصل از فروش سلاح به ایران جهت کنتراها را فاش می‌سازد.

ایالات متحده با استقرار هواپیمای بی - ۵۲ مجهز به موشکهای کروز، پیمان سالت - ۲ را نقض می‌کند.

تظاهرات دانشجویان چینی خواستار اصلاحات دموکراتیک گسترش می‌یابد.

اتحاد شوروی تبعید ناراضی داخلی و برنده جایزه صلح آندره دی. ساخاروف را خاتمه می‌بخشد.

در مقابله با تعرفه بالای اسپانیا بر غلات آمریکا، این کشور عوارض وارداتی بر برخی از تولیدات جامعه اروپا را افزایش می‌دهد، جامعه اروپا اعلام تلافی جوئی می‌کند.

## ۱۹۸۷

ایالات متحده ممنوعیت بر صادرات تجهیزات حفاری نفتی به اتحاد شوروی را لغو می‌کند.

دولت ریگان قصد خود را مبنی بر فروش ۲۷۲ بیلیون دلار تجهیزات نظامی به مصر، عربستان سعودی و بحرین اعلام می‌دارد.

بخاطر امتناع ایالات متحده از تعهد به رعایت مدت زمان معینه درخصوص منع آزمایش هسته‌ای که از اوت ۱۹۸۵ آغاز شد، اتحاد شوروی انجام آزمایشات را از سر می‌گیرد.

ایالات متحده، کانادا، ژاپن و سازمان فضائی اروپا قصد فعالیت مشترک برای بهره برداری از ایستگاه فضائی در اواسط سالهای ۱۹۹۰ را ابراز داشتند.

برزیل پرداخت بهره بدهی‌های خود را بحال تعلیق در می‌آورد.

وزیران دارائی دولتهای عمده صنعتی در لوور در پاریس در باره تثبیت دلار موافقت می‌کنند.

مکزیک با بانکهای بستانکارش جهت اخذ وامی بسیار کلان توافق می‌کند.

ایالات متحده حمایت تیروی دریائی اش را به نفتکشهای کویت پیشنهاد می‌کند.

ایالات متحده و اتحاد شوروی پیرامون برقراری مراکز برای مبادله اطلاعات درخصوص آزمایشات موشکی و فعالیتهای نظامی موافقت می‌کنند.

ایالات متحده فاش می‌سازد که صادرات غیر قانونی توسط شرکتهای ژاپنی و نروژی به اتحاد شوروی این کشور را قادر به ساخت زیردریائیهای کم‌صداتر کرد.

ایالات متحده مبادرت به مانور نظامی عظیم آمریکای مرکزی با هندوراس می‌نماید.

کشتی جنگی آمریکائی استارک مورد حمله موشکهای پرتاب شده از یک جنگنده عراقی در خلیج فارس قرار گرفت.

پارلمان زلاندنو ورود کشتیهای مسلح به اسلحه اتمی یا مجهز به سوخت اتمی را به بنادر خود ممنوع ساخت.

شورشیان افغان ظاهراً یک هواپیمای ترابری شوروی را با موشکهای استینگر تامین شده توسط ایالات متحده باقط کردند.

دولت ریگان اعلام داشت که تمامی کمکهایش را به پاناما قطع خواهد کرد، مخالفت با حاکم نظامی حکومت پاناما ژنرال مانوئل نوریه‌گا افزایش می‌یابد.

جایا وارد ته رئیس جمهور سری لانکا و نخست وزیر هند راجیو گاندی موافقتنامه‌ای بمنظور پایان دادن به شورش اقلیت تامیل سری لانکا امضا می‌کنند.

ریگان در همکاری با رئیس مجلس نمایندگان، جیم رایت، پیشنهاد صلح به نیکاراگوا را مطرح می‌نماید.

کشورهای غربی کشتی های مین روب به خلیج فارس اعزام می‌دارند.

اتحاد شوروی تولید موشک اس اس - ۲۴ را

محکوم می‌شود.

رئیس جمهور نیکاراگوا، دانیل اورتگا موافقت به مذاکره با نیروی مقاومت نیکاراگوا می‌نماید.

ایالات متحده قصد خود را بر پایان دادن به امتیازات تجاری ویژه اعطا شده به هنگ کنگ،

سنگاپور، کره جنوبی و تایوان اعلام می‌دارد.

گورباچف اعلام می‌دارد که اتحاد شوروی سربازانش را از افغانستان خارج می‌سازد.

ایالات متحده، شرط دولت کامله الوداد در مورد رومانی را فسخ می‌نماید.

ایالات متحده در بحبوحه اتهامات مربوط به عبور سربازان نیکاراگوا از مرز هندوراس، تعداد ۳۲۰۰ سرباز به این کشور می‌فرستد.

وزیران دارائی گروه هفت، متعهد به حمایت از دلار آمریکا می‌شوند.

اتحاد دست راستی جمهوریخواهان ملی (Arena) کنترل مجمع قانونگذاری را در السالوادور بدست می‌گیرد.

ریگان در کنفرانس سران مسکو کارنامه حقوق بشر شوروی را مورد انتقاد قرار می‌دهد.

کنفرانس جهانی محققان عارضه اکتسابی فذدان مصونیت (ایدز) در استکهلم برگزار شد.

سی و نه کشور موافقتنامه اجازه معدن کاوی در قطب جنوب را امضاء می‌کنند دستورالعمل شدید زیست محیطی در آن گنجانیده می‌شود.

ناو جنگی آمریکائی وینسنس یک هواپیمای خطوط تجارتي ایران را بر فراز خلیج فارس سرنشون ساخت، تمامی ۲۹۰ سرنشین آن کشته شدند.

عربستان سعودی موافقت به خرید میلی بین ۱۲ و ۳۰ بیلیون دلار وسایل نظامی از بریتانیا را می‌نماید.

ایرلن و عراق شرایط صلح ملل متحد را که خواستار آتش بس است می‌پذیرند.

دانشمندان شوروی و آمریکا در محل آزمایش

تایید می‌کند، که بار نخست از روی واگون قطار پرناب شد.

وزارت دفاع، آزمایش عناصر مرکبه سیستم زمین پایه، فضا پایه، و زمین پرتابی اس.دی.آی (جنگ ستارگان) را تصویب می‌کند.

رئیس جمهور کاستاریکا اسکار آریاس سانچز به خاطر تلاش جهت صلح آمریکای مرکزی، برنده جایزه صلح نوبل شد.

اتحاد شوروی گفت که نامی ۲۴۵ مبلبون دلار بدهی‌اش را به ملل متحد پرداخت می‌نماید.

بازار بورس ایالات متحده سقوط می‌کند و در سطح جهانی بازارها کساد می‌نمایند.

ایالات متحده فروش تجهیزات دارای تکنولوژی بالا به چین را، در تلافی به خاطر فروش موشکهای کرم ابریشم به ایران، به تاخیر می‌اندازد.

ایالات متحده به چاد در جنگ با لیبی موشکهای استینگر می‌دهد.

اسپانیا اعلام می‌دارد که قرارداد دفاعی دو جانبه با ایالات متحده را تمدید نخواهد کرد.

شورای امنیت ملل متحد ورود نیروهای آفریقای جنوبی به خاک انگولا را جهت نبرد با سربازان کوبانی و آنگولائی محکوم می‌سازد.

ریگان و گورباچف طی کنفرانس سران واشنگتن معاهده در باب نیروهای هسته‌ای میان برد (آی ان اف) را امضا کردند.

ملل متحد با تصویب قطعنامه‌ای از واکنش اسرائیل نسبت به خشونت فلسطینی‌ها در کرانه غربی و غزه "قویاً اظهار تاسف می‌کند".

۱۹۸۸

ایالات متحده و کانادا موافقتنامه تجارت آزاد امضا می‌کنند.

نوریه گا توسط هیات منصفه بزرگ فدرال در فلوریدا، به اتهام قاچاق مواد مخدر و باجگیری

نوادا برای نخستین آزمایش مشترک هسته‌ای دیدار می‌کنند.

کره شمالی و جنوبی مذاکرات در پاتمو تجوم را به هدف جلسه مشترک پارلمنت‌هایشان آغاز می‌کنند.

ترکیه مرزهایش را بر روی هزاران کُرد که از پیشروی عراق علیه شورشیان کُرد می‌گریزند باز کُرد در میان ادعاهای استعمال گاز سمی توسط عراق.

ایالات متحده اعتبار جهت پرداخت بدهی به ملل متحد را تأمین کرد، پرداخت دیون معوقه را اجازه می‌دهد.

بانک جهانی موافقت به اعطای وام ۱/۲۵ بیلیون دلاری به آرژانتین می‌کند بدون موافقت بین آرژانتین و صندوق بین المللی پول جهت برنامه نوسازی داخلی.

ژنرالها آگوستوپینوشه در شیلی و ألفردواستونر در پاراگوئه از قدرت بریز می‌افتند.

گورباچف رئیس جمهور جدید شوروی می‌شود. قبضه‌اش را بر قدرت تثبیت می‌کند.

ایالات متحده و فیلیپین موافقت به توسعه دسترسی ایالات متحده به تسهیلات نظامی در خلیج سوئیک و پایگاه نیروی هوایی کلارک می‌کنند.

ایالات متحده از اعطای ویزا به رهبر سازمان آزادیبخش فلسطین یاسر عرفات خودداری می‌نماید که درصدد سخنرانی درباره فلسطین در ملل متحد بود، مجمع عمومی از اقدام آمریکا ابراز تأسف می‌کند و بحث مربوط به فلسطین را به ژنو انتقال می‌دهد.

پارلمان شوروی تغییرات گسترده در قانون اساسی را تأیید می‌نماید.

گورباچف در ملل متحد طی سخنرانی، طرح کاهش شدید نیروهای نظامی شوروی در اروپا را اعلام می‌دارد.

آنگولا، کوبا، و آفریقای جنوبی موافقتنامه در خصوص تأمین استقلال نامیبیا و خروج سربازان کوبا از آنگولا امضا می‌کنند.

دیوان بین المللی دادگستری موافقت به استماع شکایت نیکاراگوا علیه هندوراس بخاطر پناه دادن به کنتراها می‌نماید.

هند و پاکستان توافق می‌کنند که به تأسیسات نیروی اتمی یکدیگر حمله نبرند.

### ۱۹۸۹

جامعه اروپا واردات برخی انواع دام را ممنوع می‌سازد، ایالات متحده تلافی می‌کند.

جنگنده های ایالات متحده دو جت لبیبایی را بر فراز دریای مدیترانه ساقط می‌کنند.

### دولت بوش

بوش در مراسم ترحیم امپراتور ژاپن هیروهیتو حضور می‌یابد.

کنفرانس بین المللی پیرامون لایه اوزون در لندن برگزار می‌شود، جامعه اروپا در مورد منع تولید کلروفلورکاربن موافقت می‌نماید.

وزیر خزانه‌داری ایالات متحده، نیکلاس اف. برادی طرح کاهش بدهی جهان سوم را اعلام می‌دارد.

آیت اله خمینی ایران از مسلمانان می‌خواهد که سلمان رشدی نویسنده آیات شیطانی را اعدام کنند.

گورباچف در دیدار از کوبا "صدور انقلاب" را رد می‌کند.

تخت وزیر اسرائیل، اسحاق شامیر طرحهایی را جهت انتخابات در سرزمینهای اشغالی به عنوان بخشی از پیشنهاد صلح اعلام می‌دارد.

ایالات متحده و ژاپن در خصوص تولید مشترک هواپیمای جنگنده اف. اس. ایکس بستوافق می‌رسند.

جنگ ایران و عراق خاتمه می‌یابد.

رهبر بلغارستان تودور ژیرکف بعد از سی و پنج سال حکومت برکنار شد.

انتخابات در نامی یا برگزار شد، سازمان مردم آفریقای جنوب غربی (سواپو) اکثریت را در مجلس موسسان حاز شد.

شورشیان فیلیپین به تلاش برای کودتا دست زدند، ایالات متحده از حکومت اکینو با نمایش قدرت نظامی حمایت می‌کند.

بوش و گورباچف در مالت با یکدیگر ملاقات می‌کنند تا تجارت و تقلیل تسلیحات را مورد بحث قرار دهند.

مشاور امنیت ملی ایالات متحده برنت اسکو کرافت در بازدیدی شگفت انگیز وارد پکن می‌شود.

رئیس جمهور کوبا فیدل کاسترو وعده حفظ سوسیالیسم، مبارزه با سلطه جهانی طبق نظم نوین جهانی ایالات متحده را می‌دهد.

نخستین حکومت غیر کمونیست بعد از چهل و یک سال قدرت را در چکسلواکی تصاحب می‌کند.

دالای لاما تبت جایزه صلح نوبل را می‌پذیرد، متعهد به عدم خشونت در جستجوی پایان دادن به چهل و یک سال اشغال تبت توسط چین باقی می‌ماند.

رؤسای جمهور آمریکای مرکزی در اجلاس سران برای صلح منطقه‌ای، خواستار خاتمه کمک ایالات متحده به کنتراها و عدم تجهیز شورشیان در السالوادور می‌شوند.

نوریه گما به ریاست حکومت پاناما تعیین می‌شود و مجمع پاناما وجود «حالت جنگ» با ایالات متحده را اعلام می‌دارد.

ایالات متحده به پاناما حمله می‌کند.

دیکتاتور رومانی چائوشکو سرنگون گردید، محاکمه و اعدام شد.

کینیا درخواست منع جهانی تجارت عاج بمنظور حفظ نسل فیل از انقراض را می‌تواند.

گورباچف جهت شرکت در نخستین کنفرانس سران چین و شوروی طی سی سال اخیر، از چین بازدید می‌کند.

ایالات متحده با ایراد اتهام به برزیل، هند و ژاپن به خاطر اقدامات غیر عادلانه تجاری، حق تلافی را محفوظ نگاه می‌دارد.

بوش در کنفرانس سران ناتو بمناسبت چهلمین سالگرد آن در بروکسل طرح تقلیل قوای متعارفی در اروپا را ارائه داد.

سربازان چینی در هجوم به تظاهر کنندگان طرفدار دموکراسی در میدان تین آن من صدها نفر را بقتل می‌رسانند، ایالات متحده اعلام تحریم علیه چین می‌نماید.

توافق در خصوص کاهش بدهی‌های مکزیکی بموجب طرح برادی حاصل می‌شود.

کوبا و آفریقای جنوبی نیروهای خود را از آنگولا خارج می‌سازند.

جنبش همبستگی قدرت را در لهستان بدست می‌گیرد و نخستین حکومت غیر کمونیستی در اروپای شرقی تشکیل می‌شود.

حزب کمونیست مجارستان به حزب سوسیالیست تبدیل و رئیس افراطی حزب کاروانی گروز برکنار شد.

وزیر امور خارجه شوروی ادوارد شوارد نازده می‌پذیرد که تاسیسات راداری شوروی در کراسنویارسک ناقض معاهده ۱۹۷۲ ضد موشک بالیستیک است.

گورباچف دکتربین برژنف را «مرده» اعلام و متعهد می‌کند که در قیام اروپای شرقی مداخله ننماید.

آلمان شرقی مرزش را با غرب باز می‌کند، هزاران نفر از دیوار برلین بدون مخالفت عبور می‌کنند.

سازمان کشورهای آمریکائی با رای بیست و یک به یک، عمیقاً از حمله ایالات متحده به پاناما ابراز تأسف کرد.

کنگره نمایندگان مردم شوروی پیمان عدم تجاوز ۱۹۳۹- سازی - شوروی و پروتکلهای محرمانه تقسیم اروپا به مناطق نفوذ را محکوم می کند.

#### ۱۹۹۰

حکومت آفریقای جنوبی، نلسون ماندلا را بعد از بیست و هفت سال زندان آزاد می نماید.

بوش در کارتاگنا، کلمبیا، با رؤسای جمهور آمریکای لاتین جهت مقابله با تجارت مواد مخدر دیدار می کند.

ویولتا باریوس دو جامورو، اورنگا رئیس جمهور ساندنیستای نیکاراگوا را شکست می دهد، یک دهه حکومت چپها در نیکاراگوا پایان می یابد، ایالات متحده وعده لغو تحریمها را می دهد.

اسرائیل پیشنهاد ایالات متحده را برای شرکت فلسطینی ها در گفتگوهای اولیه صلح را می پذیرد.

لبنانی اعلام استقلال می کند، گورباچف جهت خاتمه طغیان به لیتوانی هشدار می دهد.

آلمان شرقی نخستین انتخابات آزاد را برگزار می کند، ائتلاف طرفدار وحدت سریع، پیروزی را بدست می آورد.

نامی بیا، آخرین مستعمره آفریقا، مستقل می شود و حکومت هفتاد و پنج ساله آفریقای جنوبی خاتمه می یابد.

مجارستان بعد از چهل و سه سال حکومت کمونیستی نخستین انتخابات آزاد را برگزار می کند.

گروگان آمریکائی رابرت پل هیل بعد از ۱۸۲۱ روز بازداشت توسط مبارزان مسلمان شیعه آزاد می شود.

جامعه اروپا طرح وحدت سیاسی تا ۱۹۹۳ را تصویب می کند.

رئیس جمهور اف. دبلیو. دکلرک و رهبر کنگره ملی آفریقا نلسون ماندلا جهت خاتمه حکومت اقلیت سفید در آفریقای جنوبی وارد مذاکره می شوند.

شورشیان کمونیست در فیلیپین با آغاز مذاکرات پیرامون آینده پایگاههای ایالات متحده، به آمریکا هشدار می دهند که "به خانهات برگرد".

رومانیائیه در نخستین انتخابات آزاد کشور بعد از بیش از پنجاه سال به پسی صندوق رأی می روند.

ایالات متحده شرط دولت کامله الوداد با چین را تمدید می کند.

بوش و گورباچف موافقتنامه سلاحهای شیمیائی را طی اجلاس سران در واشنگتن امضا می کنند. گورباچف رضایت می دهد که آلمان واحد در ناتو باقی بماند، متعهد می شود که ۳۸۰۰۰۰ سرباز شوروی را از آلمان شرقی خارج سازد.

دیوایر برلن "نقطه کنترل چارلی" برداشته شد. عراق به منظور اجبار کویت به رعایت سهمیه تولید نفت اوپک، تهدید به حمله نظامی می کند.

شورشیان لیبریا قسمت اعظم مونروویا را در دست می گیرند، وابسته نظامی ایالات متحده اخراج گردید.

عراق به کویت حمله می کند، حکومت کویت را ساقط می سازد.

شورای امنیت ملل متحد دستور تحریم جهانی تجارت با عراق را صادر می کند.

سربازان ایالات متحده به منطقه خلیج فارس اعزام شدند.

اتحاد شوروی با ایالات متحده همراه می شود در حمایت از قطعنامه شورای امنیت ملل متحد که

ایالات متحده - مکزیک در خصوص نفتا اعلام می‌نماید.

ایالات متحده و کلمبیا موافقت نسبت به بهبود تجارت و مبارزه با قاچاق مواد مخدر در کلمبیا می‌نماید.

جنگ خلیج فارس پایان می‌یابد.

بوش تعهد می‌تواند که ایالات متحده ذخائر سلاحهای شیمیائی اش را منهدم خواهد ساخت.

رؤسای جمهور صربستان و کرواسی، میلوویچ و نوچمن، موافقت به همکاری جهت ممانعت از تجزیه یوگسلاوی می‌کنند.

ایالات متحده آخرین موشکهای هسته ای میان برد را از اروپا خارج می‌سازد.

شورای امنیت ملل متحد سرکوبی کردها را توسط عراق محکوم می‌سازد.

ایالات متحده مواد غذایی از طریق هواپیما برای کردها در شمال عراق فرو می‌ریزد.

بوش پیشنهاداتی را جهت محدود ساختن سلاحها در خاورمیانه ارائه می‌نماید.

فرانسه قصدش را جهت امضای معاهده عدم گسترش سلاحهای هسته‌ای ۱۹۶۸ اعلام می‌دارد.

سربازان شوروی کاملاً از مجارستان و چکسلواکی عقب نشینی می‌کنند.

ارتش یوگسلاوی تحت سلطه صربها اقدامات سرکوبی در اسلوونی و کرواسی را آغاز می‌کند.

حکومت آفریقای جنوبی تمایلش را به امضای معاهده عدم گسترش سلاحهای هسته‌ای ابراز می‌دارد.

پیمان ورشو رسماً منحل می‌گردد.

بوش و گورباچف معاهده تقلیل سلاحهای استراتژیک (استارت) را امضا می‌کنند.

چین معاهده عدم گسترش سلاحهای هسته ای را امضا خواهد کرد.

خواستار اجرای تحریم علیه عراق است.

گروههای کامبوجی در مورد طرح صلح با نظارت ملل متحد توافق می‌کنند.

فاتحان جنگ جهانی دوم با امضای معاهده ای وحدت مجدد آلمان را تأیید می‌تمایند.

شورای امنیت طی قطعنامه‌ای به اتفاق آراء اسرائیل را بخاطر قتل فلسطینی‌ها مورد نکوهش قرار داد. اسرائیل آن را رد می‌کند.

معاهده پیرامون قوای متعارفی در اروپا، هزاران سلاح غیر هسته‌ای را حذف می‌کند.

نخست وزیر بریتانیا، مارگارت تاچر استعفا می‌کند و به‌دوره تصدی‌اش بعنوان طولانی‌ترین مدت خدمت نخست وزیری در قرن بیستم خاتمه می‌دهد.

بوش حصول به توافق در خصوص تجارت آزاد ایالات متحده - مکزیک را وعده می‌دهد.

شورای امنیت ملل متحد استفاده از زور را علیه عراق تصویب می‌کند.

عراق بعد از تهاجم به کویت برای نخستین بار موشک زمین به زمین پرتاب می‌کند.

ائتلاف دمکرات مسیحی صدراعظم کهل و سوسیال دمکراتها نخستین انتخابات آزاد سراسری آلمان از ۱۹۳۲ را برنده می‌شوند.

بوش طی سفر آمریکای لاتین که نخستین دیدار ریاست جمهوری آمریکا در سی سال گذشته است، از شیلی بازدید می‌کند.

دور اروگوئه مذاکرات تجاری گات دچار شکست می‌شود.

## ۱۹۹۱

رئیس جمهور بوش اقدام نظامی دسته جمعی علیه عراق را اعلام می‌دارد.

شورای اروپا رای به پذیرش چکسلواکی بعنوان یک عضو می‌دهد.

کانادا قصد خودش برای ورود به مذاکرات



رئیس جمهور شوروی گورباچف از پست دبیر کلی حزب کمونیست استعفا می‌دهد.

پارلمان اوکراین استقلال خودش را از اتحاد شوروی اعلام می‌دارد، روسیه سفید، ملداوی، آذربایجان، کریمه و تاجیکستان نیز همین راه می‌روند.

آرژانتین، برزیل و شیلی سلاحهای شیمیایی را تقبیح می‌کنند.

کرواسی و اسلوونی از یوگسلاوی جدا می‌شوند، مقدونیه اعلام استقلال می‌کند.

مجمع عمومی ملل متحد رأی به پذیرش کره شمالی و جنوبی، جزایر مارشال، میکرونزی، استونی، لتونی، و لیتوانی می‌دهد.

رئیس جمهور هائیتی آریستید در یک کودتای نظامی از حکومت برکنار می‌گردد.

معاهده ۱۹۵۹ قطب جنوب که فعالیت نظامی را ممنوع و پژوهشهای علمی را محدود می‌ساخت گسترش یافت تا فعالیتهای معدن کاوی و اکتشاف نفت را متوقف نماید، دستورالعملهایی نیز برای دفع ضایعات مقرر داشت.

شورای امنیت ملل متحد عراق را مشمول ممنوعیت دائمی سلاحهای هسته‌ای، شیمیایی، و بیولوژیک می‌سازد.

وزیران دفاع ناتو در خصوص کاستن از ذخائر بمبهای هسته‌ای تاکتیکی در اروپا موافقت می‌کنند.

جامعه اروپا و منطقه تجارت آزاد اروپا موافقت به تاسیس منطقه اروپایی تجارت آزاد می‌نمایند. ایالات متحده منع تجارت با هائیتی را مقرر می‌دارد.

روسیه، اوکراین و روسیه سفید انقضای اتحاد شوروی را اعلام می‌دارند، تاسیس ((کشورهای مستقل مشترک المنافع)) جدید (سی آی اس) اعلام می‌شود که بر روی تمامی جمهوریهای شوروی سابق گشوده است، رهبران نسبت به

کنترل مشترک سلاحهای هسته‌ای توافق می‌کنند.

مجمع عمومی ملل متحد ثبت سلاحهای متعارفی را بمنظور درج اطلاعات راجع به واردات و صادرات تسلیحات تصویب می‌کند.

کره شمالی و جنوبی موافقتنامه ای در خصوص تعهد به همزیستی مسالمت‌آمیز امضا می‌نمایند. روسیه، قزاقستان، روسیه سفید و اوکراین وعده می‌دهند که بموجب توافق بوش و گورباچف، تمامی کاهش‌ها در سلاحهای هسته‌ای را معمول دارند.

بسنی و هرزه گوین از ملل متحد خواستار اعزام قوای پاسدار صلح می‌شود.

گورباچف رئیس جمهور اتحاد شوروی استعفا می‌دهد.

## ۱۹۹۲

معاهده صلح به دوازده سال جنگ داخلی در آلسالوادور خاتمه می‌بخشد.

جامعه اروپا رسماً استقلال کرواسی و اسلوونی را می‌پذیرد.

چین و هند روابط دیپلماتیک با اسرائیل برقرار می‌کنند.

پاکستان توانائی هسته‌ای را فاش می‌سازد، بخاطر عدم گسترش سلاح وعده خویشنداری می‌دهد.

ایالات متحده خاتمه دادن به تولید مواد شیمیائی مضر برای لایه اوزون را پیشنهاد می‌کند.

دولت بوش محدودیت بر صادرات تکنولوژی پیشرفته به چین را برمی‌دارد.

شورای امنیت ملل متحد تصمیم به اعزام سربازان پاسدار صلح به کرواسی می‌گیرد.

ایالات متحده و مکزیک "طرح منسجم مرزی" را انتشار می‌دهند که مسائل آلودگی در طول

ایالات متحده و چهار عضو هسته‌ای کشورهای مستقل مشترک المنافع در مورد رعایت مقررات اسارت موافقت می‌کنند.

فروشنده‌گان عمده اسلحه با عدم گسترش تکنولوژی تسلیحات هسته‌ای، شیمیایی، و بیولوژیک موافقت می‌کنند.

رای دهندگان دائمی کارکنی معاهده ماستریخت در خصوص جامعه اروپا را رد می‌کنند.

کنفرانس ملل متحد در خصوص محیط زیست و توسعه پایدار (UNCED) در ریودو ژانیرو افتتاح می‌شود.

نمایندگان در کنفرانس UNCED معاهده کاهش گازهای گلخانه‌ای را تصویب می‌نمایند، ایالات متحده از حمایت از کنواسیون نوع حیاتی خودداری می‌ورزد.

پوش و یلستین با تقلیل زرادخانه هسته‌ای به میزان نیمی از سطوح مجاز در معاهده اسارت موافقت می‌کنند.

ناتو تمامی سلاحهای هسته‌ای تاکتیکی زمین پایه ایالات متحده را از اروپا خارج می‌بازد.

سنای ایالات متحده خواستار ضرب الاجل فوری و ممنوعیت نهانی در خصوص آزمایشات هسته‌ای می‌گردد.

شورای امنیت ملل متحد استفاده از زور را برای تضمین ارسال و تحویل کمکهای انساندوستانه به بنی هرزه گوین تصویب کرد.

کره جنوبی و چین روابط دیپلماتیک برقرار می‌کنند، تابوان روابطش را با کره جنوبی قطع می‌نماید.

دهمین کنفرانس سران کشورهای غیر متعهد در جاکارتا، اندونزی تشکیل می‌شود.

ویتنام موافقت به بازگرداندن وسائل شخصی سربازان ایالات متحده باقیمانده از جنگ ویتنام می‌نماید.

کوبا و روسیه با امضای موافقتنامه تجاری،

مرز ایالات متحده. مکزیک را مورد توجه قرار داده است.

کنگره ایالات متحده نمدید شرط دولت کامله الوداد با چین را با اصلاحات حقوق بشر وابسته می‌سازد.

عراق از اجازه دادن به تیم ملل متحد جهت برچیدن کارخانه‌های تولید موشک اسکاد آنگونه که در آتش بس جنگ خلیج فارس آمده است امتناع می‌ورزد.

سازمان ملل متحد ارمنستان، آذربایجان، فزاقستان، فرقیستان، ملداوی، تاجیکستان، ترکمنستان، ازبکستان و سان مارینو را به عضویت می‌پذیرد.

کمیسون حقوق بشر ملل متحد کوبا را جهت نقض حقوق بشر محکوم می‌سازد.

کره شمالی و جنوبی نسبت به بازرسی متقابل از مناطق مظنون به سلاحهای هسته‌ای موافقت می‌کنند.

هواپیماهای ایرانی در نخستین حمله مهم به هدفهای عراقی از زمان آتش بس ۱۹۸۸، پایگاههای شورشیان را بمباران کردند.

جامعه اروپا و ایالات متحده، بنی هرزه گوین را برسمیت می‌شناسند.

فرانسه آزمایش سلاحهای هسته‌ای را بحال تعلیق در می‌آورد.

کمیسون تعبین مرز عراق - کویت ملل متحد ننها بندر دریائی فعال عراق و بخشی از حوزه نفتی در طول مرز دو کشور را به کویت می‌دهد.

حکومت ساقط شده افغانستان قدرت را به شورشیان مجاهد می‌دهد.

چین بزرگترین آزمایش هسته‌ای اش را انجام می‌دهد.

فرانسه و آلمان در مورد یک نیروی نظامی مشترک خارج از نظارت ناتو موافقت می‌کنند.

توافق می‌نمایند که ایستگاه جمع‌آوری اطلاعات جاسوسی کوبا حفظ شود.

شورای امنیت ملل متحد محاصره دریائی علیه یوگسلاوی را تحمیل می‌نماید.

شورای امنیت ملل متحد اجازه می‌دهد.

که نیروهای نظامی برهبری ایالات متحده با "استفاده از تمامی ابزار لازم" به تحویل مواد غذایی و کمک‌های انساندوستانه به سومالی کمک بنمایند.

ناتو تمایلش را به اجرای منطقه پرواز ممنوع بر فراز بسنی اعلام می‌دارد.

### ۱۹۹۳

جامعه اروپا تأسیس بازار آزاد اقتصادی داخلی را آغاز می‌کند.

چکسلواکی به جمهوری چک و اسلواکی تقسیم می‌گردد.

بیش از ۱۲۰ کشور معاهده مهم ممنوعیت سلاحهای شیمیائی را امضا می‌کنند.

کنست اسرائیل قانون ممنوعیت تماس اسرائیلیها با اعضای سازمان آزادیبخش فلسطین را لغو می‌سازد.

### دولت کلینتون

بمب تروریستها در پارکینگ زیرزمینی ساختمان مرکز تجارت جهانی در شهر نیویورک منفجر می‌شود.

اعضای ناتو نسبت به پیشنهاد ایالات متحده جهت اعزام سربازان پاسدار صلح به بسنی به توافق نمی‌رسند.

شورای امنیت ملل متحد قطعنامه اعزام نیروی پاسدار صلح به سومالی را تصویب می‌کند.

صربیهایی بسنی طرح صلح ملل متحد را رد می‌کنند، تحریمات شدیدتر علیه یوگسلاوی بدنبال آن می‌آید.

دائمارک معاهده ماستریخت را علیرغم شکست ۱۹۹۲، تصویب می‌کند.

ایالات متحده و نیروهای متحد به حملات علیه فرمانده شورشی محمد فرح عیدید مبادرت می‌ورزند.

شورای امنیت ملل متحد رای به برقراری تحریم نفت، اسلحه و کمک مالی علیه هائیتی می‌دهد. کلینتون دستور حمله موشکی به مرکز اطلاعاتی عراق را می‌دهد، بعد از آنکه گفته شد عراق توطئه قتل رئیس جمهور سابق بوش را تدارک دیده بود.

ایالات متحده ۳۵۰ سرباز به مقدونیه جهت شرکت در نیروی حافظ ملل متحد اعزام می‌دارد.

روسیه ضرب الاجل آزمایشهای هسته‌ای را تمدید می‌کند، ایالات متحده نیز عمل متقابل به مثل می‌نماید.

ایالات متحده چین را متهم به نقض رژیم کنترل تکنولوژی موشکی می‌نماید، تحریمهایی بر چین و پاکستان اعمال می‌کند.

ایالات متحده و روسیه نسبت به ساخت ایستگاه فضائی بین المللی تا پایان دهه توافق می‌نمایند.

نخست وزیر اسرائیل رابین و رئیس سازمان آزادیبخش فلسطین عرفات توافق اولیه را امضا و با یکدیگر دست می‌دهند.

چین با آزمایش زیر زمینی سلاح هسته‌ای، عملاً ضرب الاجل جهانی را نقض می‌کند.

ناتو موافقت می‌نماید که به دولتهای سابق عضو پیمان ورشو و دیگران وضعیت "شریک برای صلح" به عنوان نخستین گام بسوی عضویت کامل در اتحادیه را بدهد.

کره شمالی مانع از بازدید و نظارت ملل متحد از مرکز سلاحهای هسته‌ای می‌شود.

کنگره ایالات متحده و پارلمان کانادا نفتا را

در غزه و جریکو امضا می کنند.

کلینتون ضمن تمدید شرط دولت کامله الوداد به چین مسافرت می کند و بستگی شرط مذکور با حقوق بشر مورد غفلت قرار می گیرد.

کمیسئون جنایات جنگی ملل متحد جهت رسیدگی به جنایات جنگی در بسنی تشکیل می گردد.

رؤسای جمهور مکزیک، کلمبیا و ونزوئلا نسبت به ایجاد بازاری مشترک توافق می کنند.  
روسیه رسماً در برنامه "شارکت برای صلح" ناتو وارد می شود.

آفریقای جنوبی بعد از بیست سال تعلیق، به مجمع عمومی ملل متحد پذیرفته می شود.  
رهبران گروه هفت در بیستمین اجلاس سالانه اقتصادی سران کشورهای صنعتی دیدار می کنند.

ایالات متحده کنواسیون ملل متحد درباره حقوق دریاهای را امضا می کند.

شورای امنیت ملل متحد استفاده از نیروی تهاجمی بین المللی به رهبری آمریکا را جهت برکنار کردن رژیم نظامی هائیتی تصویب می کند.

ایالات متحده فروش هواپیمای جنگنده را به پاکستان متوقف می سازد چون پاکستان در لغو برنامه سلاحهای هسته ای کوتاهی می نماید.

مقامات روسیه قاچاق اورانیوم نوع تسلیحاتی از اتحاد شوروی سابق بخارج ضبط شده در آلمان را انکار می کنند.

زاین موافقت می نماید که مبلغ ۱۰۰ میلیون دلار جهت جلب رضایت و جبران رفتار وحشیانه تیروهای اشغالگرش طی جنگ جهانی دوم صرف نماید.

سومین کنفرانس ملل متحد پیرامون جمعیت و توسعه برنامه چشمگیری را برای ثابت نگاهداشتن نرخ رشد جمعیت جهان اتخاذ نمود

تصویب می کنند.

دور اروگوئه مذاکرات گات به نتیجه موفقیت آمیزی رسید.

بریتانیا و ایرلند در خصوص چهارچوب صلح در ایرلند شمالی توافق کردند.

ایالات متحده سربازانش را از سومالی خارج می کند.

اوکراین اعلام می دارد که زرادخانه هسته ای اش را متروک می گذارد.

## ۱۹۹۴

ایالات متحده و کره شمالی درخصوص بازرسی بین المللی مراکز هسته ای کره شمالی به توافق می رسند.

ایالات متحده به نوزده سال تحریم تجاری علیه ویتنام خاتمه می بخشد.

ایالات متحده با افزایش کمک به قزاقستان موافقت می کند بعد از آنکه رئیس جمهور نظر بایف التزامش را نسبت به معاهده عدم گسترش سلاحهای هسته ای اعلام داشت.

افسر ضد اطلاعاتی سیای آمریکا آلدريج آمس و همسرش روزاریو به اتهام جاسوسی دستگیر می شوند.

جنگنده های ناتو هواپیمای صربهای بوسنی را در نخستین اقدام جنگی سرنگون می سازند.

اعضای سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، بجز ایالات متحده، در خصوص ممنوعیت صادرات ضایعات خطرناک به دنیای جنوب موافقت می نمایند.

برزیل و اعتبار دهندگان بانکی موافقت به استمهال بدهی برزیل و خاتمه دادن به یک دهه طولانی "بحران بدهی" جهانی می کنند.

هزاران آواره از بیم کشتار از رواندا می گریزند.  
نخست وزیر اسرائیل رابین و رئیس پی ال او عرفات توافقی را جهت خودگردانی فلسطینی ها

کارتر رئیس جمهور سابق، برکناری مسالمت آمیز رهبران نظامی هائیتی را مذاکره نمود، سربازان آمریکائی وارد هائیتی می شوند.

عراق سربازانش را نزدیک مرز کویت مستقر می نماید، ایالات متحده سربازانش را به منطقه خلیج فارس اعزام می دارد.

رئیس جمهور آریستید در هائیتی به قدرت باز می گردد.

اسرائیل و اردن معاهده صلح امضا می کنند. عراق در اقدامی بمنظور ترغیب ملل متحد به برداشتن تحریمات مرزهای کویت را برسمیت می شناسد.

ایالات متحده بطور پنهانی بیش از ۱۳۰۰ پوند اورانیوم نوع تسلیحاتی را که تحت حفاظت ضعیفی بود از قزاقستان به ایالات متحده انتقال می دهد.

رای دهندگان نروژی با ورود به جامعه اروپا مخالفت می کنند.

ایالات متحده میزبانی نخستین اجلاس سران کشورهای نیمکره غربی را بعد از سه دهه بعهد می گیرد که با ایجاد منطقه آزاد تجاری موافقت می شود.

یلتسین می گوید روسیه از همه امکانات موجود برای خلع سلاح نیروهای رقیب در ایالت جدا شده چچن استفاده خواهد کرد.

ایالات متحده، کانادا و مکزیک می پذیرند که نهایتاً عضویت شیلی را به نفتا قبول کنند.

کارتر رئیس جمهور سابق، به ساریوو میرود در تلاشی جهت فیصله جنگ داخلی، صربهای بسنی با آتش بس چهار ماهه موافقت می کنند.

## ۱۹۹۵

کلینتون برای نجات پژو مبلغ ۲۰ بیلیون دلار به مکزیک پیشنهاد کمک می نماید. این اقدام با کنار گذاشتن کنگره صورت می گیرد.

نخستین اجلاس سران منطقه ای با حضور اسرائیل از گفتگوهای صلح حمایت می کند.

ایالات متحده بزرگترین تحریمهای تنبیهی تجاری در تاریخ آمریکا را علیه چین اعمال می کند.

محکمه ملل متحد در نخستین اقدام خود ژنرال صرب زلیکوویکیچ را متهم به نسل کشی می کند. عراق ظاهراً به طور مجرمانه نفت می فروشد و ممنوعیت ملل متحد را نادیده می انگارد.

دلار آمریکا در بازارهای بین المللی علیرغم مداخلات هماهنگ شده بانکهای مرکزی سقوط می کند.

حمله با گاز اعصاب در داخل متروی توکیو دوازده نفر را مقتول و هزاران نفر را مریض می سازد.

کلینتون از هائیتی دیدار می کند تا عقب نشینی قوای آمریکائی و تصدی نقش پلیس توسط نیروهای چند ملیتی را مشخص کند.

ایالات متحده به سیاست سی و پنج ساله در مورد کوبا خاتمه می دهد، مذاکرات با کوبا برای بازگشت فراریان قایق نشین کوبایی آغاز می شود.

ایالات متحده تمامی تجارت با ایران را قطع می کند، این اقدام از حمایت اندک بین المللی برخوردار گردید.

اروپا پنجاهمین سالگرد پیروزی جنگ جهانی دوم (روزی - ای) را جشن می گیرد.

روسیه طرح فروش راکتور اتمی به ایران را در جریان اجلاس سران ایالات متحده به روسیه در مسکو تغییر می دهد.

کنفرانس ملل متحد با تمدید دائمی معاهده عدم گسترش سلاحهای هسته ای موافقت می کند.

صربهای بالکان، پاسداران صلح ملل متحد را می کشند، سایرین را گروگان می گیرند تا مانع

توسط نخستین بمب اتمی استفاده شده در جنگ را برگزار می‌کند.

کلینتون نخستین رئیس جمهور آمریکاست که خواستار منع تمامی آزمایشات هسته‌ای در سراسر جهان می‌شود.

چین چهارمین آزمایش هسته‌ای زیر زمینی را طی ۱۴ ماه بعمل می‌آورد.

چین مبادرت به تمرینات نظامی می‌کند. موشکهای هدایت‌شونده به نزدیکی سواحل تایوان پرتاب می‌نماید.

هند و چین گفتگوها را برای کاهش نیروها در طول مرز مورد مناقشه هیمالایانی برگزار می‌کنند.

کوشش هماهنگ توسط ایالات متحده، ژاپن و آلمان ارزش دلار را به بالاترین حد در شش ماه می‌رساند.

سنای آمریکا از تصویب کنواسیون سلاحهای شیمیایی طقره می‌رود، آینده این معاهده مورد تردید است.

جنگنده‌های ناتو هدفهای صربهای بسنی را در پاسخ به بمباران ساریوو مورد حمله قرار می‌دهند که بزرگترین حمله نظامی در تاریخ ناتو است.

ژنیر اعلام می‌دارد که آوارگان رواندانی را مجبور به ترک کشورش می‌نماید.

ملل متحد چهارمین کنفرانس جهانی زن را در پکن برگزار می‌کند، هیلاری رو دام کلینتون بعنوان رئیس افتخاری هیات نمایندگی ایالات متحده حضور می‌یابد.

فرانسه بدون اعتنا به مهلت مقرر سه ساله مبادرت به یک رشته آزمایشات هسته‌ای در اقیانوس آرام جنوبی می‌کند.

طرقهای درگیر بسنی نسبت به چهار چوب صلح توافق می‌کنند، ایالات متحده به تلاشهای دیپلماتیک شدیدی در یوگسلاوی سابق دست

از حملات هوایی ناتوشوند.

نخستین کنفرانس طرفهای متعاهد بموجب کنواسیون تغییر آب و هوا در برلن برگزار می‌شود.

ایالات متحده و ژاپن در خصوص معاملات اتومبیل به توافق دست می‌یابند و مانع از اجرای تهدیدات آمریکا در خصوص تعرفه‌های تنبیهی می‌شوند.

دولت کلینتون به رئیس جمهور تابوان جهت دیدار غیر رسمی از ایالات متحده اعطای روادید می‌کند.

سفینه فضائی رفت و برگشت آمریکائی اتلانتیس در ایستگاه فضائی روسی میر یهلو می‌گیرد.

چین یک آمریکائی چینی تبار فعال درخصوص حقوق بشر را بخاطر کسب اسرار دولت چین دستگیر می‌کند.

صربهای بسنی "منطقه امن" اعلام شده توسط ملل متحد را تصرف می‌کنند و به سایر مناطق امن نیز حمله می‌برند.

ایالات متحده اعلام می‌دارد که به عادی سازی روابطش با ویتنام کمونیست خواهد پرداخت.

کنگره رای به عدم پرداخت وامهای اضافی آمریکا به مکزیک می‌دهد.

تلاشهای پنهانی دیپلماتیک ایالات متحده جهت کمک به اعاده دمکراسی در تیجریه فاش گردید.

کرواسی مبادرت به حمله به صربهای کروات می‌کند. تهدید به تداوم و توسعه جنگ می‌نماید.

کنگره ایالات متحده با رای دادن به برداشتن تحریم تسلیحاتی علیه بسنی، سیاست کلینتون را مختل می‌سازد، کلینتون این اقدام را وتو می‌کند.

هیروشیما یادبود پنجاهمین سالگرد انهدام

می زند.

نامزدهای طرفدار دموکراسی در آخرین انتخابات  
هنگ‌کنگ پیروز می‌شوند قبل از اینکه مستمره  
بریتانیا در ۱۹۷۷ در اختیار چین قرار گیرد  
اسرائیل و سازمان آزادیبخش فلسطین در  
خصوص پیمانی جهت خاتمه دادن به اشغال  
نظامی شهرهای کرانه غربی توافق می‌کنند،  
نخست وزیر را بین و رئیس سازمان آزادیبخش  
فلسطین عرفات موافقتنامه را در واشنگتن امضا  
می‌کنند.

پلیس فرانسه، مظنون به یک رشته بمب  
گذاریهای تروریستی را که گمان می‌رفت  
توسط افراطیون الجزایری حمایت می‌شد به  
قتل رساند.

## فهرست لغات

Absolute Poverty فقر مطلق وضعی که مشخصه آن عدم دسترسی به آب سالم یا مواد غذایی کافی، بهداشت، یا خدمات بهداشتی است که در حال حاضر تعدادی زیادی قریب یک پنجم ساکنان زمین در این وضعیت به سر می‌برند.

Accommodationists موافق‌جویان کسانی که بدنبال جنگ ویتنام بر ارتباطات و همکاری با سایر کشورها، ناکبند داشتند، بخصوص تنش زدائی با اتحاد شوروی، و این دیدگاه را که ایالات متحده می‌تواند موضعی یکجانبه در جهان داشته باشد، مردود دانستند، طرفدارن چند جانبه‌گرایی در جهان بعد از جنگ سرد.

Ad hoc decision making تصمیم‌گیری موردی (موقتی) رفتاری است که در واکنش به تصمیمات دیگران یا هنگام بروز مشکل، مبادرت به اتخاذ تصمیم می‌کند، عطف توجه به بحران فوری روز و اجتناب از اندیشیدن درازمدت.

Ad hocracy اداره موردی سیستم تصمیم‌گیری‌ای که به رئیس جمهور آزادی عمل می‌دهد که کمیته‌های مشورتی ایجاد و مأموریت مطالعه و بررسی وضعیت یا مسأله بخصوصی را به آنها بدانها محول کند بدون اتکای به الگوهای معمولی و مستقر ارائه مشورت از طریق مقامات کابینه یا سازمانهای بوروکراتیک.

Agenda setting برنامه‌چینی نقشی که رسانه‌های جمعی ایفاء می‌کنند در اینکه به مردم بگویند درباره چه موضوعی باید بیندیشند.

Anti authoritarianism ضد اقتدارگرایی عارضای فکری که در اشخاص درون‌گرا بروز می‌کند که نسبت به نظم و قدرت احساس نارضایتی دارند.

Assured destruction اتمام مطمئن ظرفیت ادامه بقا و تحمل بدترین حمله ممکن از سوی متجاوز، و داشتن قدرت آتش کافی که بتوان خسارت غیر قابل قبولی را بر حمله‌کننده بعنوان تلافی وارد آورد، یکی از عناصر اصلی دکترین بازدارندگی استراتژیک دولتهای کندی و جانسون.

Attentive Public مردم آگاه مردمی که هشیار و آگاه درباره امور خارجی هستند ولی ضرورتاً دسترسی به تصمیم‌گیرندگان ندارند.

Authoritarianism اقتدارگرایی مجموعه‌ای از تمایلات که شامل وفاداری به ارزشهای متعارف و محکوم ساختن کسانی است که آنها را رد می‌کنند، طرفداران اقتدار، قدرت را ستایش می‌کنند و مطیعانه تسلیم رهبران می‌شوند.

Ballistic missile defence (BMD) دفاع موشکی بالیستیک تجهیزات دفاعی علیه حملات موشکهای بالیستیک قاره پیم.

Beggar - thy - neighbor policies سیاست خرابی همسایه و آبادی خودی اقدامات بمنظور تقویت رفاه داخلی با تدابیری مانند پایین آوردن ارزش برابری ارز، برقراری تعرفه‌ها، سهمیه‌ها، سوبسید صادراتی و سایر استراتژی‌هایی که موجب افزایش مازاد تجاری به زیان کشورهای دیگر می‌شود.

Belief system نظام اعتقادی ادراکی که از طریق آن افراد اطلاعات را دریافت و تحلیل می‌کنند که آنها را نسبت به محیط فیزیکی و اجتماعیشان آگاه و به تعیین هدفها و سایر ترجیحات کمک می‌کند، و ایده‌ها را بطور منظم به یکدیگر مرتبط می‌سازد.



Biodiversity تنوع حیاتی وفور طبیعی انواع گیاهان و جانوران، میراث ژنتیک بشری، که بخاطر انهدام جنگلها و سایر خسارات محیط زیستی شدیداً در معرض نابودی جدی است.

Bipartisanship همکاری دوجزبی کاربرد عملی ایده‌ای که "سیاست در لبه آب متوقف می‌شود"، سابقاً جهت توصیف روابط همکاری بین کنگره وقوه اجرائی طی بخش اعظم دوران ریاست جمهوری روزولت، ترومن و آیزنهاور بکار می‌رفت.

Bipolar (bipolarity) دو قطبی ساختاری جهانی که در آن قدرت در دو مرکز یا قطب متمرکز گردیده است، قدرت موثر جهانی از اواخر سالهای ۱۹۴۰ تا زمان بحران موشکی کوبا ۱۹۶۲ بگونه‌ای توزیع شده بود که ایالات متحده و متحدانش یک قطب و اتحاد شوروی و متحدانش قطب دیگر را تشکیل می‌دادند.

Bipoly Centrism دو قطب مرکزی ساختار قدرت جهانی که تا حدودی آزادتر و سیالتر از ساختار دو قطبی است، که در آن دولتهای متحد با قدرتهای اصلی در اتحادیه روابطی میان خودشان برقرار می‌سازند در حالیکه بخاطر امنیت همچنان متکی به حامیان صاحب قدرتشان می‌باشند.

Brezhnev Doctrine دکترین برژنف دکترینی که به نام نخست وزیر شوروی لئونید برژنف خوانده می‌شود، که قصدش توجیه تهاجم ۱۹۶۸ به چکسلواکی و هشدار به سایر دولتهای کمونیست درباره خطرات کناره گیری از دامن سوسیالیسم بود.

Brinkmanship کشاندن به لبه پرتگاه تمایلی که در ایام دولت آیزنهاور وجود داشت جهت رفتن تا لبه جنگ هسته‌ای بعنوان وسیله‌ای برای چانه زدن با اتحاد شوروی.

Bureau of Intelligence and Research دفتر اطلاعات و تحقیقات نماینده وزارت امور خارجه در جامعه اطلاعاتی، که موظف است حساسیتهای دیپلماتیک را نسبت به گزارشهای اطلاعاتی متذکر گردد.

Bureaucratic Politics Model مدل سیاست بوروکراتیک نمونه‌ای که تاکید دارد بر اثرات سیاست گذاری ناشی از کنشهای متقابل و رقابت میان سازمانهای بوروکراتیک و نقشهای رقابت آمیزی که افراد در دورن آنها دارند.

Carter Doctrine دکترین کارتر بیانیه رئیس جمهور جیمی کارتر که ایالات متحده جهت حفظ منافعش در خلیج فارس متوسل به کاربرد نیروی نظامی خواهد شد.

Collective Goods (Public Goods) (خیر عمومی) خیر جمعی منافعی که همگان از آن برخوردار می‌شوند و اینکه هیچ کس را بموجب گزینش نمی‌توان از آن محروم ساخت (مانند، امنیت ملی).

Collective Security امنیت جمعی نظامی متجسم در سازمانهای بین المللی، مانند ملل متحد که در آن دولتهای عضو متعهد می‌شوند به منظور دفع تجاوز توسط هر دولتی، هر وقت و هر کجا که باشد به یکدیگر به پیوندند.

Collegial Model مدل دانشگاهی رهیافت تصمیم گیری قوه مجریه که تأکید بر کار تیمی و حل گروهی مشکل دارد، که در آن رئیس جمهور دوست دارد مانند محور اتصالات چرخ باشد، با پیوندهایی که بهر یک از مشاوران و رؤسای سازمانها وصل می‌شود.

Comparative Advantage مزیت نسبی یک اصل کلیدی در تئوری کلاسیک تجارت بین المللی که به موجب آن تمامی دولتها منتفع خواهند شد اگر هر یک تخصص در کالائی یابد که می‌تواند بطور نسبی ارزان تولید کند و از طریق تجارت کالاهایی را که هزینه تولیدشان بالاست تأمین نماید.

Compellence اجبار دیدگاهی درباره سلاحها هسته‌ای به عنوان ابزاری که یک کشور می‌تواند

کشورهای دیگر را مجبور به قبول اراده اش به نماید.

Competitive Model مدل رقابت‌آمیز رهیافتی به منظور تصمیم‌گیری در قوه مجریه که رئیس

جمهوری عامداً نظر به ایجاد اختلاف و افزایش رقابت میان مشاوران ریاست جمهوری دارد.

Concert -- Based Collective Security امنیت جمعی هماهنگ سیستم سیاسی بین‌المللی که

در آن قدرتهای بزرگ نقش رهبری را ایفا می‌کنند ولی رفتارشان را در چهار چوب یک سیستم امنیت جمعی اعمال می‌کنند تا به قدرتهای کوچک و متوسط اطمینان دهند که نظراتشان در خصوص موضوعات مؤثر بر آنها، حائز اهمیت است.

Conservatism محافظه‌کاری مفهومی روانی که متضمن مجموعه‌ای از خصوصیات شخصیتی مرتبط

شامل خصومت و سوء ظن، جمود و قهریت، عدم تسامح، انعطاف ناپذیری و فقد عاطفی می‌باشد.

Containment سد بندی استراتژی سیاست خارجی که توسط رئیس‌جمهور ترومن ابداع شد به

منظور ممانعت از توسعه قدرت و نفوذ اتحاد شوروی در امور جهانی.

Cooperative Internationalism بین‌المللی‌گرایی همکاری‌کننده پشتیبانی از دخالت فعال در

امور جهانی که تأکید بر تمایل ایالات متحده به همکاری با سایر کشورها جهت حل مشکلات جهانی و نیز ملی دارد.

Counterforce نیروی مقابله یک استراتژی سیاست خارجی که در پی بازدارندگی با نشانه گرفتن

تسلیمات و قوای نظامی دشمن است.

Counter Intelligence ضد اطلاعات عملیاتی که بخصوص علیه فعالیتهای جاسوسی سرویسهای

اطلاعاتی خارجی، منجمله تلاش جهت رخنه در آنها می‌باشد.

Counter Proliferation ضد گسترش سلاح مفهومی که تلاشی به معنای آنست که ایالات متحده

خودش بعنوان تنها داور جهانی و نابود کننده سلاحهای تخریب جمعی عمل می‌کند.

Countervailing Powers قدرتهای همستگ توصیفی از فعالیت گروه دینفع که در آن نفوذ سیاسی

نامتناسب یک گروه موجب خواهد شد که یک گروه یا گروههای مخالف با کشاندن سیاست در جهت مخالف آنرا به تعادل درآورند.

Countervailing (war-Fighting) Strategy استراتژی ختنی‌کننده (نیرو جنگی) طرحی،

مندرج در دستورالعمل شماره پی. دی ۵۹ ریاست جمهوری کارتر، بمنظور افزایش بازدارندگی با نشانه گرفتن نه فقط مراکز جمعیتی و صنعتی اتحاد شوروی بلکه همچنین قوای نظامی و تسلیحات آن.

Countervalue نابودی حیاتی استراتژی تسلیحاتی هسته‌ای که درصدد بازدارندگی با تهدید به اتهدام

چیزهایی است که برای خصم بیشترین ارزش محسوب می‌شود مانند جمعیت و مراکز نظامی صنعتی.

Covert Action اقدام پنهانی فعالیتی مخفیانه که نوعاً در خارج از کشور علیه حکومتهای خارجی،

تأسیسات یا افراد با غرض مشخص نفوذ گذاشتن مستقیم بر نتایج رویدادهای سیاسی انجام می‌شود.

Cross - pressures فشارهای متقابل نیروهای موجود در درون و در میان گروههای خاص دینفع که

به واسطه ویژگی عضویت و روابط متقابل تأثیر گروهها را کم می‌کنند زیرا اعضای گروه آن را در جهات مخالف هم می‌کنند.

Decision Avoidance تصمیم‌گری رفتاری بوروکراتیک که سیاست‌گذاران تصمیم‌گیری را به

تاخیر می‌افکنند یا آنرا با "رد مسئولیت" به دیگری واگذار می‌کنند.

Defence Intelligence Agency (Dia) آژانس اطلاعات دفاعی آژانس اطلاعات دفاعی که مسئول

گردآوری اطلاعات ملی (بهرتر است گفته شود تاکتیکی) است و مشاور اصلی اطلاعاتی وزیر دفاع و رئیس ستاد مشترک ارتش می‌باشد.

Defense Reorganization Act of 1986 (Goldwater-Nichols Act) قانون تجدید

سازمان دفاعی ۱۹۸۶ (قانون گلدواتر - نیکلز) قانونی که قدرت را از شعب جداگانه نیروهای مسلح به نهادهای وابسته به ستاد مشترک انتقال داد در اقدامی جهت تخفیف رقابت بین نیروهای جداگانه ارتش.

Deferrals تعویق‌ها تاخیرات موقتی در خرج کردن که بدان وسیله رئیس جمهور، بر شرط بررسی

کنگره، می‌تواند اعتبارات مورد نظر را برای مدت دوازده ماه حبس کند.

Dehumanization of Foreign Policy غیر انسانی کردن سیاست خارجی اثر بالقوه

تصمیم‌گیری بوروکراتیک که با تخصصی کردن تصمیمات مانع از بروز علائق اخلاقی یا انساندوستانه یا مشابه آن در روند سیاست‌گذاری می‌شود.

Democracy دموکراسی نظامی سیاسی که مشخصه آن انتخابات آزاد و حق انتخاب کردن عمومی

است.

Dependent Variable متغیر وابسته آنچه یک پژوهنده در پی توضیحش می‌باشد و آن اینکه، در

چهارچوب مفهوم سیاست خارجی، رفتار سیاست خارجی یک کشور متغیری وابسته می‌باشد.

Desertification گسترش بیابانی افولی مداوم در قابلیت تولید و باروری ارضی ناشی از مضایق دراز

مدت زیست محیطی، که غالباً بخاطر رشد جمعیت حادث می‌شود.

Detent تنش زدایی استراتژی سببندی متخذه در ۱۹۶۹ که تاکید بر نیاز به همکاری ابرقدرتها و

خوشتن داری داشت و در پی ایجاد نهضتی جدای از رقابت و در جهت همکاری بود.

Deterrence بازدارندگی استراتژی‌ای بمنظور برحذر داشتن دشمن از کاربرد زور یا متقاعد ساختنش

به اینکه هزینه چنین عملی بر منافع بالقوه‌اش می‌چربد.

Development Assistance کمک عمرانی کمک‌های بلاعوض و وام‌های اعطایی جهت توسعه

اقتصادی و اجتماعی، نوعاً بمنظور بهداشت، آموزش و پرورش، کشاورزی، توسعه روستایی، یا ترمیم خسارات ناشی از بلایا، هدف از این کمک‌ها تامین اهداف دراز مدت سیاست خارجی است.

Discretionary Funds وجهه در اختیار پول‌هایی که کنگره در اختیار رئیس جمهور جهت مواجهه با

وضعیت‌های غیر قابل پیش‌بینی در زمان تنظیم بودجه سالانه قرار می‌دهد.

Doctrine of Political Question دکترین مسأله سیاسی جعلی قضائی که محاکم را قادر می‌سازد

که مسائل مورد اختلاف سیاست خارجی، که کنگره و رئیس جمهور را در مقابل هم قرار می‌دهد، مانند اختیارات جنگ راه، با ابراز این عقیده که مسائل عمدتاً سیاسی هستند تا حقوقی، کنار نهند.

Dogmatism جزمیت خصال شخصیتی که نمونه بارزش افراد تنگ نظر می‌باشد که عقاید شان جزمی

است و از اصلاح آن علیرغم شواهد مغایر با آن امتناع می‌ورزند.

Dollar Convertibility قابلیت تبدیل دلار تعهد حکومت ایالات متحده بموجب رژیم برتون وودز

که در هر زمانی سنا به تقاضا در برابر دلار طلا خواهد داد، قابلیت تبدیل ترتیبی است که طی آن یک حکومت اجازه می‌دهد که پولش به راحتی با ارزهای سایر کشورها مبادله شود.

Dollar Diplomacy دیپلماسی دلار سیاست ایالات متحده از ۱۹۰۰ تا ۱۹۱۳، به منظور حمایت از

رشد سریع منافع تجاری در کارائیب و آمریکای مرکزی که توسط رئیس جمهور نفت به عنوان "جاگزینی دلار بجای گلوله" توصیف گردید.

Domino Theory نظریه دومینو نظریه مورد پسند عمومی در سالهای ۱۹۶۰ که سقوط یک کشور به دامن کمونیسم موجب برای سقوط کشورهای مجاور آن خواهد بود.

Economic Liberalism آزادگرایی اقتصادی وجود یا توسعه اقتصاد بازار

Economic Nationalists (mercantilists) ناسیونالیستهای اقتصادی (سوداگرایان) کسانی که جهت دولت نقش اساسی در ایجاد رفاه اقتصادی ملی قائل می‌باشند، با تاکید بر منافع ملی خود در معاملات اقتصادی بین المللی به جای منفعت متقابل همه طرفهای تجاری.

Economic Support Funds (Esf) وجوه حمایت اقتصادی دلارهای اعطائی یا وام داده شد به

کشورهائی که از لحاظ سیاسی اهمیت ویژه برای ایالات متحده دارند جهت پیشبرد اهداف سیاسی کوتاه مدت.

Environmental Refugees آوارگان محیط زیستی مردمی که مجبور به ترک زمینهایشان شده‌اند

که دیگر به سبب فرسودگی زیست محیطی مناسب برای سکونت انسان نمی‌باشد، در حال حاضر قریب ده میلیون نفر مشمول این اصطلاح می‌باشند.

Espionage جاسوسی گردآوری غیرقانونی اطلاعات از طریق جاسوسی جهت تحصیل اطلاعات

محرمانه حکومت.

Exceptional American Experience تجربه استثنائی آمریکا نبود نزاع طبقاتی یا مذهبی

مشهود در زمان تاسیس آمریکا که انزوای جغرافیائی از هیجانات سیاسی اروپا نیز مکمل آن بود.

Executive Agreements موافقتنامه های قوه مجریه موافقتنامه‌های بین‌المللی که مستلزم نظر و

رضایت سنا نیست و دارای اثری حقوقی مشابه معاهدات است که تصویب سنا را لازم دارد.

Extended Deterrence بازدارندگی گسترده استراتژی ای که در پی بازداشتن خصم از حمله به

متحدهای یک کشور نیز می‌باشد که توصیف گر تعهد ایالات متحده به دفاع از اروپای غربی در برابر حمله شوروی یا پیمان ورشو در جریان جنگ سرد است.

External Source Category مقوله منبع خارجی ویژگیهای نظام بین المللی و خصوصیات و

رفتارهای بازیگران دولت و غیر دولت تشکیل دهنده آن، از جمله محیط جهانی و اقدامات واقع در خارج از کشور که بر تصمیمات سیاست خارجی یک کشور مؤثر می‌باشد.

Fair Trade تجارت عادلانه مفهومی که به موجب آن به صادر کنندگان یک کشور باید به همان اندازه

امکان دسترسی به بازارهای خارجی داده شود که تولیدکنندگان خارج می‌توانند در بازار آن کشور بهره‌مند باشند.

Finished Intelligence اطلاعات پرداخته، داده‌های بدست آمده از تمامی منابع - چه مخفی و چه

اشکار - که با دقت کارشناسی پرداخته و تحلیل شده است که مخصوصاً نیازهای سیاست خارجی کشور را برآورده سازد.

First World جهان نخست اصطلاح بکار رفته در عصر جنگ سرد بمنظور مشخص کردن کشورهای

صنعتی با حکومتهای دموکراتیک و اقتصادهای مبتنی بر بازار، عمدتاً در اروپای غربی و آمریکای شمالی.

Fixed Exchange Rate System سیستم نرخ ثابت تسعیر سیستمی پولی که به موجب آن

حکومت ارزش پولش را در برابر ارز سایر کشورها با نرخ ثابتی تعیین می‌کند.

Flexible Response واکنش کشش‌پذیر وضع دفاعی ایالات متحده و ناتو که متضمن تمایل و

آبادگی ایالات متحده و متحدانش در واکنش نسبت به حمله خصمانه است در هر سطحی که مناسب باشد - خواه با سلاحهای متعارف خواه هستهای.

Food For Peace Program برنامه غذا برای صلح برنامه ای که بر طبق قانون ۱۹۵۴ کمک و توسعه تجارت مواد کشاورزی (پی ال ۴۸۰) ایجاد شد تا محصولات کشاورزی را بنا به اعتبار بفروشد، کمک بلاعوض جهت اعانات اضطراری بدهد، توسعه اقتصادی را ترویج و سازمانهای داوطلب امدادی را کمک نماید.

Forceful Persuasion ترغیب قهری نمایش تیروی نظامی کمتر از حد جنگ به منظور تاثیر گذاشتن بر تصمیمات سایر کشورها.

(Fas) Foreign Agricultural Service سرویس کشاورزی خارجی اداره مسئول امور بین المللی در وزارت کشاورزی با هدف افزایش فروش محصولات کشاورزی آمریکا در کشورهای خارجی.

Foreign Economic Aid کمک اقتصادی خارجی وام و کمک بلاعوض پولی به سایر کشورها، که غالباً مشروط به خرید کالاها و خدمات از ایالات متحده می باشد.

(Fms) Foreign Military Sales فروش نظامی خارجی برنامه کمک نظامی خارجی و فروش اسلحه به جای کمک بلاعوض، که آمریکا را تبدیل به بزرگترین فروشنده اسلحه در جهان نموده است.

Foreign Policy سیاست خارجی اهدافی که مقامات یک کشور در پی تحصیل آن در خارج می باشند، ارزشهایی که آن اهداف را مهم می سازد، وسایل یا ابزار مورد استفاده جهت نیل بدان.

(FSDs) Foreign Service Officers کارمندان سرویس خارجی اعضای هیات نخبه دیپلماتهای حرفه ای که بطور سنتی مهمترین مشاغل در وزارت امور خارجه را چه در مرکز و چه در خارج در اختیار دارند.

Formalistic Model مدلی رسمی، رهیافتی جهت تصمیم گیری اجرایی که بر طبق آن حدود مشخص اقتدار، نیاز به دخالت ریاست جمهوری در سیاسی کاریهایی اجتناب ناپذیر میان مقامات کابینه و مشاوران ریاست جمهوری را به حداقل می رساند.

Fourth Estate رکن چهارم رسانه های جمعی، از نظر بعضی آنقدر با نفوذ و پر قدرت بحساب می آیند که بتوان آنها را بعنوان قوه چهارم حکومت ایالات متحده محسوب نمود.

Free- Floating Exchange Rates نرخهای شناور تسعیر بهای ارز که بجای دخالت حکومت توسط نیروهای بازار تعیین می شود.

Free Riders مفت سواران کسانی که از منافع خیر (عمومی) جمعی بهره مند می شوند اما بدون پرداخت چیزی در قبال آن یا با پرداخت اندک.

Gatekeepers مراقبان کارکرد رسانه های جمعی در پالایش خبرها و تعیین اینکه چگونه آنها را گزارش کرد، که بویژه در امور خارجی قابل توجه می باشد.

(GATT) General Agreement on Tariffs and Trade موافقتنامه عمومی تعرفه و تجارت (گات) سازمانی بین المللی که بعد از جنگ جهانی دوم تاسیس شد بمنظور ترویج و حفظ اصل دولت کامله الوداد بعنوان اساسی برای تجارت آزاد بین المللی.

Global North دنیای شمال اصطلاح مورد استفاده در بعد از جنگ سرد که منظور کشورهایی است که قبلاً بعنوان جهان نخست نام برده می شدند. خصوصیات بارزشان عبارتند از دموکراسی، تکنولوژی پیشرفته، ثروت، و نرخ رشد جمعیتی نزدیک به صفر.

Global South دنیای جنوب اصطلاح مورد استفاده بعد از جنگ سرد که غرض کشورهایی است که

قبلاً جهان سوم را تشکیل می‌دادند. کشورهای دنیای جنوب ممکن است برخی ولی نه تمامی خصوصیات ممیزه دنیای شمال (دمکراسی، تکنولوژی پیشرفته، ثروت، و جمعیت با رشد یکنواخت) را داشته باشد.

Global Warming گرم شدن جهانی آب و هوا تغییر در الگوهای آب و هوای کره ارض که زمانی روی می‌دهد که دی اکسید کربن و مولکولهای سایر گازها گرما را در خود نگاه دارد که در غیر اینصورت از زمین به اتمسفر متصاعد می‌گردد.

Governmental Source Category مقوله منبع حکومتی آن جنبه‌هایی از ساختار حکومت که گزینش‌های تصمیم‌گیرندگان سیاست خارجی را محدود یا افزایش می‌دهد، مثالهایش در ایالات متحده شامل تفکیک قوا در قانون اساسی و نهادینه کردن سیاست‌گذاری در شاخه اجرایی است.

G-7 Group Of 7 گروه هفت گروهی موقتی از بزرگترین دمکراسیهای صنعتی جهان که درصدد هماهنگ ساختن سیاست اقتصادی کلان می‌باشند. گروه هفت اجلاس سران اقتصادی را بطور سالانه برگزار می‌کند که بسیار درباره آن تبلیغ می‌گردد.

G-77 Group Of 77 گروه هفتاد و هفت ائتلافی از جهان فقیر (دنیای جنوب) که متحد شده‌اند تا جهت اخذ امتیازات از جهان غنی (دنیای شمال) فشار وارد آورند. این گروه در ۱۹۶۴ تشکیل گردید اکنون بیش از یکصد کشور در حال رشد در آن عضویت دارند.

Group Think تفکر گروهی فشارهای اجتماعی که هنجارهای گروه را در گروههای کوچک تصمیم‌گیری تقویت می‌کند، نوعی التصاق و همبستگی در نگرش که ممکن است منجر به گزینشهای سیاسی غیر معمول گردد.

Hard Intelligence اطلاعات سخت اطلاعاتی که سیاست‌گذاران از تجزیه و تحلیل اسناد سری و رمز و ماهواره‌های تجسسی دریافت می‌دارند.

Hard-Target Kill Capacity قابلیت نابودی هدف دشوار توانایی انهدام سلاحهای (حامل کلاهک جنگی) نشانه رفته بسوی موشکهای زمین پایه بالیستیک قاره پیما (ICBMs).

Hardliners تندروان کسانی که در پی جنگ ویشنام، کمونیسم را بعنوان خطری نسبت به ایالات متحده می‌نگریستند، مخالف تنش‌زدایی با اتحاد شوروی بودند، و موضع مداخله جویی را پذیرفتند، طرفداران یکجانبه‌گرایی در جهان بعد از جنگ سرد.

Hegemonic Stability Theory نظریه ثبات قدرت مسلط دیدگاهی که بر نقش قدرت فائق، در تثبیت سیستم اقتصادی بین‌المللی تأکید دارد؛ نقشهای ویژه و مسئولیتهای قدرت اصلی اقتصادی (مسلط) را در یک نظم بازرگانی مبتنی بر نیروهای بازار تعیین می‌کند.

Hegemony سلطه جویی سلطه‌ای ناشی از قدرت و نفوذ بیش از حد که یک کشور را قادر سازد تا قواعد حاکم بر روابط بین‌المللی، هم سیاسی و هم اقتصادی را تحمیل کند یا شکل دهد.

Hero-in - History Model مدل قهرمان تاریخی نظری که بموجب آن شخص رهبران، سازنده و حرکت دهنده تاریخ می‌باشند، در سیاست‌گذاری خارجی، جلوه اش در عمل انتساب نام روسای جمهور به سیاست‌هایی است که اعلام می‌دارند.

Human Intelligence (HUMINT) اطلاعات انسانی ثمرات جاسوسی که از سوی منابع انسانی، نه تکنیکی، اطلاعاتی حاصل می‌آید.

Idealism آرمانگرایی مکتب فکری‌ای که معتقد است اصلاحات بنیادی سیستم روابط بین‌المللی میسر

است. برنامه کار آرماتگرا شامل دیپلماسی آشکار، آزادی دریاها، حذف موانع تجاری، حق تعیین سرنوشت، خلع سلاح عمومی، و امنیت دسته جمعی می‌باشد.

Ideological Groups گروه‌های آرماتگرا سازمانهای گروه ذینفع که طیف گسترده‌ای از سیاست‌ها از دیدگاه فلسفی خاصی (مانند گروه افدام دمکراتیک آمریکا) مورد نظر دارد.

Imagery Intelligence اطلاعات تصویری اطلاعات گردآوری شده از ماهواره‌ها در رمز کامپیوتری، که باید تبدیل به تصاویر گردد.

Impoundment حبس وجوه امتناع ریاست جمهوری از مصرف پولی که توسط کنگره تخصیص یافته است.

Inadvertent Audience مخاطب بی‌توجه مردمی که در معرض اطلاعات مربوط به امور خارجی منتشره توسط تلویزیون قرار می‌گیرند که اکثراً نه آن را دوست دارند و نه می‌خواهند.

Independent Variables متغیرهای مستقل عواملی که تأثیری علی بر متغیری وابسته دارند، در چهارچوب سیاست خارجی، رفتار سیاست خارجی یک کشور متغیری وابسته است و مقولات منبع و عوامل موجود در آن متغیرهای مستقل یا نیروی نهاده شده می‌باشند.

Individual Source Category مقوله منبع فردی خصال شخصی یک سیاست‌گذار شامل ارزشها، استعدادها، و تجارب پیشین که بر گزینشهای سیاست خارجی اش اثر گذاشته و از اینرو بطور بالقوه بر سیاست خارجی کشور مؤثر می‌باشند.

Instrumental Rationality عقلانیت سودمندی ادراکی عقلانی که بر ترجیحات فردی تأکید می‌ورزد با این فرض که وقتی تصمیم‌گیرندگان مواجه با گزینه‌های متعددی شوند، گزینه‌ای را انتخاب می‌کنند که باور دارند نتیجه مورد رجحانشان را حاصل خواهد داد.

Intelligence اطلاعات آگاهی‌های مفید برای سیاست‌گذاران درباره دشمن بالقوه

Intermediate-Range Nuclear Force (INF) Weapons تسلیحات هسته‌ای ابالات متحده مستقر در اروپا در سالهای ۱۹۸۰ در پاسخ به قابلیت هسته‌ای میان برد رو به افزایش اتحاد شوروی، که با معاهده خلع سلاح INF در ۱۹۸۷ از اروپا برچیده شد.

Intermestic Policy Issues مسائل سیاسی، دو بعدی مسائلی با محتوی و عواقب داخلی و خارجی.

International Intergovernmental Organizations (IGOs) سازمانهای بین‌الدولی بین

المللی سازمانهای بین‌المللی که اعضایشان حکومتها هستند (مانند ملل متحد).

International Liquidity ذخایر بین‌المللی حفظ و نگهداری دارایی‌های ذخیره حکومت جهت استفاده در تسویه حسابهای بین‌المللی.

International Nongovernmental Organization (INGOs) سازمانهای بین‌المللی غیر

دولتی سازمانهای بین‌المللی که اعضایشان افراد یا گروههای اجتماعی می‌باشند (مانند فدراسیون بین‌المللی انجمنهای صلیب سرخ و هلال احمر).

International Regimes رژیمهای بین‌المللی مجموعه‌ای از بازیگران دولتی و غیر دولتی که اصول، هنجارها، قواعد و آیین‌های تصمیم‌گیری مشترکی را بمنظور تسهیل اقدامات و همکاری درباره موضوعی خاصی در روابط بین‌المللی رعایت می‌کنند.

Internationalists بین‌المللی‌گرایان حامیان دخالت فعال آمریکا در امور بین‌المللی که طرفدار

ترکیبی از استراتژیهای مصالحه جویانه و منازعه آمیز جهت حل مشکلات جهانی و ملی هستند.

**Intervening Variable** متغیر اتصال، عاملی که یک متغیر مستقل را به یک متغیر وابسته پیوند می‌دهد. در چهارچوب سیاست خارجی، روند سیاست‌گذاری خارجی متغیر اتصال‌دهنده است که نیروی نهادی (مقولات منبع) را به فرآیند (رفتار سیاست خارجی) پیوند می‌دهد.

**Iron Triangles** مثلث آهنین، منافع بهم وابسته‌ای که مقاطعه‌کاران دفاعی و گروههای ذینفع (بخش خصوصی)، بوروکراتهای دفاعی (شاخه اجرایی)، و اعضای کنگره (شاخه تقنینی) را بصورت یک هویت واحد پیوند می‌دهد که قطع رشته‌های پیوندشان بشدت دشوار می‌باشد.

**Isolationism** انزواجوئی، سیاست کناره‌گیری یا دوری از امور بین‌المللی. توماس جفرسون، انزواجوئی را بهترین طریقی دانست که ایالات متحده به عنوان ملتی آزاد حفظ کرد و توسعه داد.

**Isolationists** انزواجویان کسانی که مخالف دخالت فعال ایالات متحده در امور بین‌المللی هستند خواه با وسایل مصالحه جویانه باشد خواه با ابزار منازعه‌آمیز.

**Joint Chiefs of Staff (JCS)** ستاد مشترک هياتی متشکل از افسران ارشد نظامی در داخل هر یک از نیروهای مسلح و رئیس که توسط رئیس جمهور به عنوان رئیس افسران نظامی کشور منصوب می‌شود.

**Kellogg – Briand Pact** پیمان بریان – گلوگ، موافقتنامه ۱۹۲۸، که همچنین بعنوان پیمان پاریس معروف است، که جنگ را بعنوان ابزار سیاست ملی ممنوع ساخت.

**Ligislative Veto** وتوی مقننه توانائی کنگره به ابراز عدم موافقت با اقدام رئیس جمهور، مانند فروش عمده اسلحه از طریق قطعنامه مشترک یا رای متوافق دو مجلس پارلمان.

**Lend – Lease Act** قانون وام و اجاره قانون مصوب ۱۹۴۱ که به ایالات متحده اجازه کمک به کشورهایی را می‌داد که برای امنیت ایالات متحده ضروری بودند، از اینرو ایالات متحده را متعهد به هدف متفقین علیه دولتهای محور ساخت.

**Liberal International Economic Order (LIEO)** نظم لیبرال اقتصادی بین‌المللی سیستمی از قواعد و نهادها که حاکم بر روابط اقتصادی بعد از جنگ جهانی دوم بود، که به موجب آن موانع در برابر جریان آزاد تجارت و سرمایه بطور زیادی کاهش یافت. اصل کلیدی این نظام، مداخله محدود حکومت در امور اقتصادی است.

**Liberal Internationalism** بین‌المللی‌گرایی لیبرال سنتی سیاسی مبتنی بر فعال‌گرایی جهانی و اعتقادی که دموکراسیهای لیبرال باید در ایجاد نظم جهانی مسالمت‌آمیز از طریق همکاری چند جانبه و سازمانهای مؤثر بین‌المللی، رهبری را در دست گیرند.

**Liberalism** لیبرالیسم سنتی مبتنی بر فلسفه سیاسی جان لاک و تدوین شده توسط توماس جفرسون در اعلامیه استقلال، اساس آن بر دفاع از آزادی فردی و این باور است که قدرت مشروع سیاسی فقط حاصل رضایت افرادی است که بر آنها حکومت می‌شود، که مشارکتشان در تصمیماتی که بر سیاست عمومی و کیفیت زندگی اثر می‌گذارد، تضمین می‌گردد.

**Liberty** آزادی فردی

**Linkage Theory** نظریه پیوند استراتژی سددندی که توسط ریچارد نیکسون و هنری کیسینجر طرح گردید که تاکید داشت بر پیوندهای اقتصادی، سیاسی، و استراتژی بمنظور ملتزم کردن ایالات متحده و اتحاد شوروی بیک سرنوشت مشترک که انگیزه‌های آغاز جنگ را کاهش دهد.



Low-Intensity Conflict جنگ کم شدت خشونت یا جنگی که کمتر از حد جنگ تمام عیار

متعارف یا مقابله هسته‌ای باشد.

Machiavellianism مشرب ماکیاوولی مسلکی که تاکید دارد بر استراتژی و تردستی در مقابل اصول

و عواطف، مشخصه آن بویژه ضرورت حتمی کسب قدرت و اعمال آن می‌باشد.

Managed Trade تجارت سامان سیستمی که در آن حکومت به منظور تحرک روابط تجاری در جهت

که خودش قبلاً تعیین کرده است مداخله می‌نماید.

Manifest Destiny سرنوشت آشکار این اعتقاد، معمول در قرن نوزدهم، که ایالات متحده سرنوشتش

این است که در سراسر قاره آمریکای شمالی، و عاقبت الامر در ورای آن گسترش یابد.

Marshall Plan طرح مارشال برنامه‌ای که سرمایه آمریکا را جهت بازسازی زیربنای اقتصادی،

اجتماعی و سیاسی اروپا غربی بعد از جنگ جهانی دوم بکار گرفت بطوریکه بازاری را برای محصولات آمریکائی

تضمین نماید و توانائی اروپا را به مقاومت در برابر خرابکاری کمونیستی تقویت کند.

Massive Retaliation تلافی عظیم دکترینی که توسط آیزنهاور اعلام گردید بمنظور بازداشتن

خصم از حمله، و نیل به هدفهای سیاست خارجی با تهدید به انهدام گسترده جمعیت و مراکز نظامی - صنعتی

شوروی.

Micromanagement مدیریت خرد دخالت قوه مقننه در اعمال روابط خارجی آمریکا که اغلب توسط

روسای جمهور بعنوان مداخله زیاده از حد در مسئولیتهای قوه مجریه تلقی گردید.

Militant Internationalism بین‌المللی گرای، مبارزه جویانه پشتیبانی برای دخالت فعالانه در امور

جهانی و تاکید بر تمایل ایالات متحده به حفظ منافع ملی که خود آن را تعبیین کرده باشد و در صورت لزوم با

استفاده از زور.

Militarism نظامی گرایی حالتی ذهنی که خصومت به عنوان امری غیر استثنائی و زور وسیله‌ای

مشروع برای نیل به اهداف ملی نگریسته می‌شود.

Military - Industrial Complex مجموعه نظامی - صنعتی. مشارکتی از نظامیان حرفه‌ای،

رهبران صنایع وابسته به مقاطعه‌های نظامی، مقامات برجسته حکومتی که منافع سیاسی‌شان مرتبط است با

هزینه‌های نظامی، و قانونگذارانی که حوزه انتخابیه‌شان از هزینه‌های نظامی بهره‌مند خواهد شد.

Monroe Doctrine دکترین مونرو سیاستی پرداخته شده توسط رئیس جمهور جیمز مونرو که بر

آن بود که دنیای نو مقید به همان نیروهای استعماری نخواهد بود که اروپاییان آن را تسبب به دیگران اعمال کرده

بودند.

Most - Favored - Nation (MFN) Principle اصل دولت کامله الوداد سنگ بنای تجارت

آزاد، که می‌گوید امتیازات تعرفه ای اعطا شده بیک کشور باید به تمامی کشورهای صادر کننده همان کالا اعطا

شود، از این‌روی تساوی در رفتار یک کشور با طرفهای تجاری‌اش را تضمین می‌نماید.

Multiculturalism چند فرهنگ گرایی تاکید بر اهمیت قومیت در شکل دادن منافع و هویت فردی،

و بدین‌قرار تفوق حقوق قومی بر حقوق فردی و فرصتهای جهانی.

Multilateralism چندجانبه گرایی وسیله‌ای جهت نیل به مقاصد سیاست خارجی که روابط بین سه

یا دولتهای بیشتری را بموجب اصول عمومی رفتار (مانند امنیت جمعی) هماهنگ می‌سازد.

Multilevel Interdependence بهم پیوستگی چند سطحی ساختار جهانی قدرت، مشابه دوائر

متحد المركز که شبیه کیک چند لایه می‌باشد. لایه بالایی، قدرت نظامی، تک قطبی است، لایه میانی، اقتصاد، سه قطبی است و لایه پایین، وابستگی های متقابل فراملی، انتشار و پیش قدرت را نشان می‌دهد.

Multinational Corporations (MNCs) شرکتهای چند ملیتی مؤسسات بازرگانی که در یک کشور تشکیل و استقرار یافته ولی فعالیتهای بسیاری در خارج دارد که بخاطر سرمایه گذاری مستقیم افزایش می‌یابد، بر عکس سرمایه گذاری سهامی که از طریق خرید سهم انجام می‌گیرد.

Multipolar (Multipolarity) چند قطبی (چند قطبیت) ساختاری جهانی که در آن قدرت میان چهار قدرت بزرگ یا بیشتر بخش می‌شود، توصیف گر سیستم بین المللی اروپا - مرکز قبل از جنگ جهانی اول و شاید سیستم در حال ظهور بعد از جنگ سرد باشد که در آن ایالات متحده، ژاپن، چین، روسیه و آلمان (به تنهایی یا در داخل اروپای واحد) ممکن است قدرتها بزرگ بشمار روند.

Munich Conference کنفرانس مونیخ دیدار ۱۹۳۸ میان بریتانیا، فرانسه و آلمان که منجر به موافقتنامه نقض شده‌ای گردید که بیشتر خاک چکسلواکی را ضمیمه آلمان نازی ساخت در ازای آنچه نخست وزیر بریتانیا آنرا "صلح در زمان ما" خواند. ماجرای مذکور موجب این اعتقاد گسترده گردید که متجاوز را نمی‌توان تحبیب کرد.

Mutual Assured Destruction (MAD) اطمینان از انهدام متقابل یک "موازنه دهشت" که در آن محارب‌ان با قابلیت‌های اساساً برابر می‌توانند موجب مرگ و نابودی گسترده در یک تبادل هسته‌ای گردند، که این خود سبب تشویق ثبات و اجتناب از جنگ می‌شود. وضعیتی که مبنای استراتژی ایالات متحده و اتحاد شوروی طی قسمت اعظم دوره جنگ سرد بود.

Mutual Security امنیت متقابل اعتقادی که کاهش امنیت ملی کشور دشمن موجب کاهش امنیت خود کشور می‌گردد.

National Intelligence اطلاعات ملی اطلاعاتی که معمولاً لازمه سیاست گذاری خارجی می‌باشد.  
National Intelligence Estimates (NIEs) برآوردهای امنیت ملی گزارشهای تهیه شده در خصوص بخشهای گوناگون جهان به نحوی که ((بهترین دآوری)) جامعه اطلاعاتی در خصوص موضوعات و مسائل مربوطه باشد.

National Reconnaissance Office (NRO) اداره شناسائی ملی سازمان مسئول برای اداره برنامه‌های شناسائی ماهواره ای کشور، که بطور مشترک توسط سیا و وزارت دفاع کنترل می‌شود و تحت پوشش نیروی هوایی فعالیت می‌نماید.

National Security Adviser (NSA) مشاور امنیت ملی رئیس کارکنان شورای امنیت ملی و مشاور اصلی سیاست خارجی رئیس جمهور در داخل زیر مجموعه ریاست جمهوری.

National Security Agency (NSA) آژانس امنیت ملی آژانس وزارت دفاع مسئول علائم اطلاعاتی، امنیت ارتباطات مخابراتی، و کشف رمز.

NSC National Security Council شورای امنیت ملی واحدی در درون زیر مجموعه ریاست جمهوری که بموجب قانون ۱۹۴۷ امنیت ملی تأسیس گردید بمنظور ارائه توصیه به رئیس جمهور با توجه به جامعیت سیاستهای داخلی، خارجی، و نظامی مربوط به امنیت ملی.

National Security Policy سیاست امنیت ملی سلاحها و استراتژیهایی که ایالات متحده جهت تضمین امنیت و ادامه بقایش در شرایط نامطمئن، خطرناک و غالباً خصومت آمیز جهانی به آن اتکا دارد.

Nationalism ملی گرایی حالتی ذهنی که وقاداری اولیه را بجز در موضوعات عاطفی، به دولت - ملت

می‌دهد.

Neomercatalism سوداگرایی جدید مداخله دولت در امور اقتصادی به منظور تقویت اقتصاد کشور

بوسیله حفظ موازنه مازاد تجاری بعنوان انگیزه افزایش صادرات.

(NIS) New Independent States کشورهای جدید الاستقلال جمهوریهای سابق اتحاد جماهیر

سوسیالیستی شوروی (USSR).

(NIEO) New International Economic Order نظم نوین اقتصادی بین المللی نهضتی میان

کشورهای جهان سوم در سالهای ۱۹۷۰ که در صدد کسب نقش بیشتری در تدبیر آینده اقتصادی خودشان بودند و تعیین اینکه چه کسی توزیع ثروت جهان را اداره می‌کند و اینکه چگونه آنها گزینشان را بعمل می‌آورند.

(NICs) New Industrialized Countries کشورهای تازه صنعتی شده گروه کوچکی از میان

کشورهای در حال رشد که به خاطر صادرات کالاهای ساخته شده پیشرفت سریعتری یافتند. عمده ترین در میان این گروه "بهره‌های آسیائی" می‌باشند یعنی هنگ کنگ، سنگاپور، کره جنوبی و تایوان.

Nixon Doctrine دکترین نیکسون تعهد رئیس‌جمهور ریچارد نیکسون در ۱۹۷۰ به اینکه ایالات

متحدہ کمک نظامی و اقتصادی برای دوستان و متحدانش فراهم می‌آورد اما آن کشورها را مسئول حفظ امنیت خودشان می‌شناسد.

Nomological Mode of Explanation حالت قانونی توضیح نوعی از توضیح و بیان که عبارات

حقوقی را بکار می‌برد، مربوط کردن علت به معلول جهت بیان واقعهای یا مجموعه‌ای از وقایع.

Nonaligned States کشورهای غیر متعهد دولتهای جدیدالظهوری که مصمم به دنبال کردن راه

بیطرفانه‌ای در جنگ سرد بودند.

(NTBs) Nontariff Barriers موانع غیر تعرفه‌ای مقررات حکومتی که تجارت بین المللی را کاهش

داده یا از مسیر طبیعی خارج می‌سازد (مانند، مقررات بهداشتی و ایمنی و ایجاد محدودیت در خصوص کیفیت کالاهائی وارداتی).

NSC 68 تذکاریه شماره ۶۸ شورای امنیت ملی تذکاریه‌ای بکلی سری که توسط شورای امنیت ملی در

۱۹۵۰ صادر شد که خواستار افزایش مخارج نظامی و حمله متقابل غیر نظامی علیه اتحاد شوروی بود شامل جنگ پنهانی اقتصادی، سیاسی و روانی بمنظور تحریک ناآرامی و آشوب در کشورهای بلوک شوروی.

Nuclear Non - Proliferation Regime رژیم عدم گسترش سلاحهای هسته‌ای سیستمی که بر

محور معاهده ۱۹۶۸ عدم گسترش هسته‌ای بنا شده است، که در صدد متوقف ساختن گسترش سلاحهای هسته‌ای است. این رژیم به دولتهای هسته‌ای اجازه می‌دهد که دانش خودشان را در مورد استفاده‌های مسالمت‌آمیز انرژی اتمی در اختیار دولتهای غیر هسته‌ای بگذارند ولی در همانحال مانع از ذی سهم شدن آنان در دانش تولید سلاح محروم شوند.

NUTS/NUT ناتس / نات علامت اختصاری برای مفهوم برنامه‌ریزی استراتژیک ضد نیرو جهت

گزینش هدف بهره‌برداری هسته‌ای یا تئوری بهره‌برداری هسته‌ای.

Open Door درهای باز سیاست ایالات متحده در قبال چین که توسط وزیر امور خارجه جان هی در

۱۸۹۹ اعلام شد که از رقابت آزاد برای تجارت با چین پشتیبانی کرد و مخالف تقسیم چین به مناطق نفوذ بود.

Paranoia سوء ظن شدید عارضه آشفتگی روانی عصبی که علامت مشخصه آن سوء ظن شدید، ترس،

و بی‌اعتمادی به دیگران است.

Peace Enforcement اجرای صلح استفاده از نیروی نظامی ملل متحد جهت تحمیل فیصله اختلاف

بر طرفهای یک اختلاف نظامی یا سیاسی.

Peace Keeping پاسداری صلح استفاده از نیروی نظامی ملل متحد جهت جدا نگهداشتن طرفهای

یک اختلاف بمنظور جلوگیری از ادامه نبرد

Prepetual Election انتخابات بی‌پایان رأی‌گیری مستمر جهت تعیین موقع و محبوبیت رئیس

جمهور نزد مردم آمریکا.

Plausible Denial انکار قابل قبول رسمی که به موجب آن رئیس جمهور از اقدامات پنهانی جاری یا

در آستانه انجام مطلع نمی‌شود بدین منظور که وی از احتمال در دسر ناشی از آشکار گشتن عملیات مصون بماند.

Pluralism تکثرگرایی مدلی از سیاست گذاری عمومی که در آن شهروندان خود را در گروه‌های

سازمان می‌دهند تا بخاطر ارزشها و منافع مشترکشان، نزد حکومت خواسته‌هایشان را مطرح کنند، و رقابت گروه‌ها با یکدیگر چگونگی اتخاذ تصمیمات سیاسی را بیان می‌دارد.

Policy Influentials متنفذان سیاسی کسانی که درباره سیاست خارجی مطلع بوده و دسترسی به

تصمیم‌گیرندگان دارند.

Policy Pattern الگوی سیاسی شیوه کلیت بخشیدن و توضیح کلی درباره قدرت و جهت سیاست

خارجی.

Political Action Committees (PACs) کمیته‌های اقدام سیاسی شعبی از گروه‌های ذینفع و

بازرگانی که وجوه مبارزات انتخاباتی را برای احزاب سیاسی با نامزدها فراهم می‌آورند.

Political Culture فرهنگ سیاسی ارزشها، شناختها، نظرات، آرمایه‌های سیاسی درباره جامعه یک

کشور که مردم آن جامعه بطور مشترک بدان اعتقاد دارند.

Political Realism واقعگرایی سیاسی یک مکتب فکری در روابط بین‌المللی که معتقد است ساختار

سیستم بین‌المللی متضمن توزیع قدرت میان دولتها است که عامل اولیه و تعیین کننده در رفتار سیاست خارجی دولتها می‌باشد. واقعگرایی سیاسی اختلاف و منازعه را بعنوان حالت طبیعی نگریسته و مصر است که دولت‌ملتها باید برای حفظ منافعشان در پی قدرت باشند.

Polycenterism چندمرکز گرایی مفهومی که بیانگر وجود مراکز متعدد در سیستم بین‌المللی است

که در آن قدرتهای درجه دوم قادر می‌شوند که روابط گوناگون را میان اعضای اتحادیه خود و هم با قدرتها درجه دوم دیگری که رسماً متعهد نسبت به خصم آنها می‌باشد برقرار سازند.

Pragmatism عمل گرایی خلق و خوئی روانی که مشخصه آن تعقیب راه حل‌های منطقی و نتایج مسلم

است بدون دخالت دادن احساسات و عواطف، و گاهی به قیمت اصول اخلاقی و معنوی.

Presidential Character منش ریاست جمهوری شیوه‌ای که رئیس جمهور خودش را با زندگی

انطباق می‌دهد، بخصوص میزانی از فعالیت که باید مصروف شغلش گردد و درجه‌ای از رضایتمندی که از وظائف ریاست جمهوری حاصل می‌گردد.

Presidential Finding تصدیق ریاست جمهوری گواهی کردن رئیس جمهور به کنگره که اقدام

پنهانی مورد ناپید قوه اجرائی "برای منافع حیاتی ایالات متحده مهم است".

Presidential Subsystem زیرمجموعه ریاست جمهوری بخشی در داخل قوه مجریه که به سبب

اتکای روزافزون رؤسای جمهور به کارکنان انتصابی جهت مشورت و کمک در تدوین سیاستها و برنامه‌ها ایجاد شده است، که اغلب باعث بروز اختلافات بین نهاد ریاست جمهوری و بوروکراسی مستقر می‌شود.

Procedural Rationality عقلانیت آئین‌کاری ادراکی از عقلانیت که مبتنی بر اطلاع درست و سنجش دقیق همه راههای ممکن اقدام است، که تاکید دارد بر تئوریه واقعگرایی سیاسی، و بر آنست که تمامی دولت‌ها به طرق اساساً مشابهی عمل می‌کنند. چون آنها گزینشی را اتخاذ می‌کنند که با بحداکثر رساندن سود، امنیت ملی شان را تقویت نماید.

Public Diplomacy دیپلماسی عمومی پخش و انتشار مرتب اطلاعات جهت نفوذ بر افکار عمومی، وازه‌ای مؤدبانه جهت تبلیغات.

Public Interest Groups گروههای نفع عمومی سازمانهایی که در صدد نمایندگی و معرفی منافع جامعه بعنوان یک کل می‌باشند و برای تحقق منافعی که غیر ملموس است می‌کوشند (مانند شهروندی عمومی رالف نیدر)

Rational Decision - Making Model مدل تصمیم‌گیری عقلانی دیدگاهی که نتایج سیاست خارجی را از روند فکری مشخصی می‌نگرد که در آن شخصیتهای اصلی با دقت آنچه را بهترین است برای کشور برمی‌گزینند و تاکتیکهای مناسب بمنظور افزایش منافع ملی را انتخاب می‌کنند.

Reagan Doctrine دکترین ریگان وعده رئیس‌جمهور رونالد ریگان که ایالات متحده از شورشیان ضد کمونیستی که در پی برانداختن رژیمهای مارکسیست مورد حمایت شوروی باشند پشتیبانی خواهد کرد.

Realists واقع‌گرایان کسانی که استدلال می‌کنند که توزیع قدرت در سیستم بین‌المللی، بیش از هر چیز دیگری، بر چگونگی اقدام کشورهای عضو تأثیر می‌گذارد، واقع‌گرایان بر اهمیت مقوله منبع خارجی در سیاست‌گذاری خارجی تاکید می‌ورزند.

Recissions قطع بودجه مکانیسمی که بموجب آن رئیس‌جمهور، بشرط بررسی کنگره، می‌تواند با لنو دائمی مرجعیت اداره بودجه، وجوه را نگاه دارد.

Reprogramming تجدید برنامه مکانیسم کنترلی خارج از قواعد قانونی که توسط کنگره و قوه اجرائی جهت انجام وضعیتهای فوق‌العاده پیش‌بینی نشده طرح گردیده که انتقال وجوه درداخل ردیف تخصیص یافته را از یک منظور به هدف دیگری اجازه می‌دهد.

Risky - Shift Phenomenon پدیده انتقال مخاطره اثر بالقوه تصمیم‌گیری بوروکراتیک که در آن اعضای گروههای تصمیم‌گیرنده، که نمی‌خواهند ترسو بنظر روند، با بی‌پروائی بیشتر بطور جمعی اتخاذ تصمیم می‌کنند تا اینکه خودشان بطور فردی بخواهند چنین کنند.

Role Source Catagory مقوله منبع نقش این مقوله رفتاری معین و موصوف و از لحاظ حقوقی تأیید شده در خصوص مشاغل تصمیم‌گیری دربردارد. این مقوله تأثیر مقام را در رفتار صاحب مقام مورد توجه قرار می‌دهد.

Role Theory نظریه نقش نظری که می‌گوید مشاغلی که تصمیم‌گیرندگان در دست می‌گیرند نه خصوصیات فردی‌شان، بر رفتار و گزینشهایشان در وضع و اجرای سیاست خارجی نفوذ می‌گذارد.

Roosevelt Corollary تکمله روزولت توسعه دکترین مونرو توسط رئیس‌جمهور تئودور روزولت که استفاده از قدرت آمریکا، شامل نیروی نظامی را جهت مواجهه با انقلابات آمریکای لاتین و در آوردن امور اقتصادی نیمکره تحت کنترل ایالات متحده را توجیه کرد.

- Sanctions** تحریمات اقدامات حکومتی بمنظور ایراد محرومیت اقتصادی بر دولت یا جامعه مورد هدف با محدود ساختن یا قطع روابط اقتصادی عرفی که اغلب بعنوان جایگزینی در برابر نیروی نظامی بکار رفته است.
- Satisficing** قبول مصالحه آمیز رفتاری که تصمیم‌گیرندگان راضی می‌شوند به انتخاب جایگزینی که استانداردهای حداقل قابل قبول را برآورده سازد تا اینکه مستمراً در پی راه حلی با حداکثر مفیدیت و مزیت باشند.
- Second-Strike Capability** قابلیت ایراد ضربه دوم توانانی نیروهای استراتژیک تهاجمی به تحمل ضربه اولیه نیروهای متجاوز و حفظ قابلیت برای پاسخ دادن با ضربه ثانوی مهلک.
- Second World** جهان دوم اصطلاح مورد استفاده طی دوره جنگ سرد که مقصود از آن اتحاد شوروی، متحدانش و سایر کشورهای کمونیست بود، که مشخصه شان تعهد به روشهای اقتصاد برنامه ریزی بجای اتکا به نیروهای بازار بود که عرضه و تقاضا را تعیین کنند.
- Security Assistance** کمک امنیتی برنامه‌ای از کمکهای بلاعوض و فروشهای نظامی خارجی بعلاوه وجوه حمایتی اقتصادی به قصد تامین طیف گسترده‌ای از هدفهای سیاسی ایالات متحده.
- Security Dilemma** معمای امنیتی دور باطل وضعیتی که در آن سلاحهای تدافعی تحصیل شده توسط یک کشور از نظر دولت خصم تهاجمی تلقی گشته و از اینرو موجب می‌گردد تا آن کشور نیز شروع به تجهیز "دفاع" خودش به نماید.
- Selective Perception** دریافت گزینشی تمایل فراگیر انسانی جهت جستجوی اطلاعات "راحت" که "جور باشد" با باورهای پیشین شخص و کنار گذاشتن یارد کردن اطلاعاتی که با آن باورها منافی باشد.
- (SIGINT) Signal Intelligence** اطلاعات نشانه‌ای اطلاعات جمع‌آوری شده از ردیابی و تحلیل علائم مخابراتی، الکترونیک، و تله متری.
- (SIOP) Signal Integrated Operational Plan** طرح جامع عملیاتی طرح بکلی سری اصلی برای مبادرت به جنگ هسته‌ای که با تعیین هدفهای نظامی و غیر نظامی که باید مورد حمله قرار گیرد، دکترین استراتژیک را بمرحله عمل درمی‌آورد.
- Single – Issue Groups** گروههای تک موضوعی سازمانهای گروه دینفع که در صدد تأثیر گذاشتن بر سیاست در حوزه های دقیقاً مشخصی (مانند کلوب سی یو) می‌باشد.
- Societal Source Category** مقوله منبع اجتماعی خصوصیات غیر حکومتی جامعه که بر روابطش با سایر کشورها تأثیر می‌گذارد، که از آن جمله جهت‌گیریهای ارزشی اصلی، میزان وحدت ملی، و درجه صنعتی شدن می‌باشند.
- Society-Dominated System** نظام جامعه مسلط نظامی سیاسی که مشخصه آن نفوذ موثر و قوی امور داخلی بر رفتار سیاست خارجی است (مثل ایالات متحده). در چنین نظامی توجه سیاست‌گذاران معطوف به منابع اجتماعی سیاست خارجی می‌شود.
- Source Categories** انواع مقولات منبع پنج نیروئی که بر سیاست خارجی یک کشور مؤثر هستند:
- (۱) محیط خارجی (جهانی)، (۲) محیط اجتماعی، (۳) تشکیلات حکومتی که در آن سیاست خارجی اتخاذ می‌شود، (۴) نقشی که سیاست‌گذاران به‌عهده می‌گیرند، (۵) خصوصیات فردی سیاست‌گذاران.
- Sovereignty** حاکمیت اصلی رکن در سیاست و حقوق بین الملل که تأکید بر اقتدار عالی دولت، غیر قابل نقض بودن سرزمین دولت، آزادی از دخالت دیگران دارد و اینکه دولت با اقتدار بر جمعیت خودش حکومت کند.

Stagflation رکود تورم آمیز اقتصاد را کد همراه با بالا رفتن بیکاری و تورم زیاد.

(SALT) Strategic Arms Limitation Talks گفتگوهای محدودیت سلاحهای استراتژیک

(سالت) مذاکراتی که در ۱۹۶۹ آغاز شد که غرضش کاستن از مسابقه تسلیحاتی شوروی - آمریکا بود با محدود کردن تسلیحات استراتژیک تهاجمی. آن مذاکرات منجر به دو مجموعه از موافقتنامهها گردید: موافقتنامه ۱۹۷۲ سالت - ۱ مربوط به محدود ساختن سلاحهای تهاجمی استراتژیک و معاهده موشکی ضد بالیستیک (ABM)، و معاهده ۱۹۷۹ سالت - ۲.

(START) Strategic Arms Reduction Talks گفتگوهای کاهش سلاحهای استراتژیک

(استارت) مذاکراتی بمنظور تقلیل نیروهای استراتژیک ایالات متحده و اتحاد شوروی و جانشینانش. موافقتنامههای حاصله در ۱۹۹۱ و ۱۹۹۳ که صاحبان نیروی هسته‌ای را متعهد می‌سازد (شامل وارثان اتحاد شوروی سابق) که بطور قابل ملاحظه‌ای تعداد سلاحهای استراتژیک در زرادخانه‌شان را منهدم ساخته یا کاهش دهند.

(SDI) Strategic Defense Initiative ابتکار دفاع استراتژیک استراتژی‌ای آینده نگرانه دفاعی بر

پایه موشک بالیستیک "دارای وجه غالب دفاعی" که در زمان دولت ریگان مطرح گردید. این طرح که همچنین بعنوان "جنگ ستارگان" معروف است، در پی استفاده از تکنولوژی فضا پایه جهت جلوگیری از ورود سلاحهای تهاجمی پرتاب شده بسوی ایالات متحده می‌باشد.

Strategic Trade تجارت استراتژیک شکلی از سیاست صنعتی که خواهان ایجاد مزیت نسبی در

تجارت بین المللی است با متوجه ساختن سوبسیدهای حکومت بسوی صنایع خاص.

Super301 سوپر ۳۰۱ مقرره‌ای در قانون تجارت و رقابت عمومی ۱۹۹۸ که از رئیس جمهور می‌خواهد

کشورهایی را که مبادرت به اقدامات تجاری ناعادلانه می‌نمایند تعبیر کند، بدین منظور که مذاکرات با آنها جهت جبران اقداماتشان انجام گیرد یا اینکه مواجه با تلافی ایالات متحده شوند.

Sustainable Development توسعه پایدار مفهومی که این باور را در خود خلاصه می‌کند که جهان

باید در جهت مدلی از توسعه اقتصادی بروود که همچنین سیستمهای ظریف محیط زیستی را که بشریت برای حیاتش به آن متکی است حفظ نماید.

Tactical Nuclear Weapons سلاحهای هسته‌ای تاکتیکی سلاحهای هسته‌ای که بمنظور حمایت

مستقیم از عملیات نبرد طرح ریزی شده است.

Terms of Trade نسبت تجاری نسبت قیمتهای صادرات به قیمتهای واردات

(THAAD) Theater High - Altitude Area Defense دفاع نبردگاه بسیار بالا (تاد) یک

سیستم دفاعی مبتنی بر موشکهای بالیستیک زمین پایه و دریا پایه بمنظور مقابله با تهدیدات از دنیای جنوب.

Theater Nuclear Forces نیروهای هسته‌ای منطقه‌ای نیروهای هسته‌ای که بسوی تهدیدات

منطقه‌ای نشانه رفته است تا تهدیدات جهانی.

Thrid World جهان سوم اصطلاح مورد استفاده طی دوره جنگ سرد به منظور مشخص کردن

کشورهایی که نتوانسته اند از لحاظ اقتصادی یا از طرق دیگر ترقی نمایند به درجه و میزانی از توسعه اقتصادی که در اروپای غربی و آمریکا شمالی انجام یافته است، این کشورها شامل اغلب کشورهای آسیا، آفریقا و آمریکای لاتین می‌باشند.

Total Quality Management (TQM) مدیریت کلاً کیفی فلسفه مدیریت بدون سلسله مراتب

که توسط دبلیو. ادواردز دمنینگ مشاور مدیریتی تبلیغ می‌شد که در مورد کاربردش در حکومت، می‌خواست که

حکومت بیشتر شبیه یک بنگاه بازرگانی عمل نماید

Triad of Strategic Weapons سه گانگی سلاحهای استراتژیک نیروئی متشکل از بمب افکنهای با خلبان و موشکهای بالیستیک فاره پیمای زمین و دریا پایه که ایالات متحده آنها را بعنوان وسیله بازدارندگی استراتژیک در اختیار داشت.

True Believers مومنان حقیقی پیوستگان به نهضتهای عظیم مذهبی، سیاسی یا ایدئولوژیک که با سایر افراد همفکر این نیاز مشترک را دارند که به رسالتی مهم پیوسته و خود را جهت پیشبرد آن فدا سازند.

Truman Doctrine دکترین ترومن گفته رئیس جمهور هاری ترومن که "سیاست ایالات متحده باید این باشد که از مقاومت ملت‌های آزاد در برابر کوششهای اقلیت های مسلح یا فشارهای خارجی جهت انقباض حمایت نماید".

Two- Step Flow Theory of Communication نظریه جریان دو مرحله ای ارتباطات فرضیه ای که معتقد است افکار مستقیماً از رسانه های جمعی به عموم مردم جریان نمی یابد، بلکه آنها نخست به رهبران سازنده افکار عمومی منتقل می شود و از طریق آنها به اعضای کمتر علاقمند و کمتر آگاه جامعه انتقال می یابد.

Unilateralism یکجانبه گرایی توسله اقدامات انفرادی در امور خارجی تا اقدام در هماهنگی با سایرین

Unipolar (Unipolarity) یک قطبی ساختار قدرت جهانی که در آن یک ملت از نفوذ بی نظیری برخوردار است، صاحب توانائی نظامی و اقتصادی جهت دفاع یکجانبه از امنیت و حاکمیتش می باشد (مانند وضعیت ایالات متحده بعنوان "تنها ابرقدرت باقیمانده" در جهان بعد از جنگ سرد).

Unipolycentrism یک محوری چند گانه سیستمی جهانی که در آن اگرچه یک کشور از لحاظ نظامی محوریت دارد، سایر دولتها نیز صاحب قدرت سیاسی بخاطر ترکیبی از برتریهای نظامی و اقتصادی می باشند.

Unitary Actor بازیگر واحد دولت - ملت بعنوان یک هویت متجانس، تصمیم گیرنده واحد نگرسته می شود، بنا به این مفهوم همه سیاست گذاران روند عقلانی مشابهی را جهت انتخاب گزینش با حداکثر سودمندی بمنظور تعیین منافع و گزینش های ملی ملی می کنند.

Unmanaged Policy Intitives اقدامات سیاسی نابسامان اثر بالقوه تصمیم گیری در سازمانهای بزرگ و پیچیده، که در آن خط مشی بطور مؤثر، در مرحله اجرایی تعیین می شود، بعضاً به بوروکراتها منفرداً فرصت داده می شود که اینکارات و اقدامات یکجانبه ای اتخاذ کنند.

Uruguay Round دور اروگوئه هشتمین دور مذاکرات چند جانبه تجاری بمنظور کاهش تعرفه ها و حل مشکلات مربوطه در نظام گات و راجع به اصل دولت کامله الوداد. از سال ۱۹۸۶ آغاز گردید ولی تا اواخر ۱۹۹۳ تکمیل نشد، مذاکرات شامل مقررره ای است جهت جایگزین کردن گات با سازمان جدید تجارت جهانی (WTO).

U.S. and Foreign Commercial Service سرویس بازرگانی خارجی آمریکا شاخه ای از وزارت بازرگانی که درصدد تقویت قابلیت بازرگانی آمریکا در خارج است با گرد آوردن کسانی که شرکتهای آمریکائی را تشویق به صادرات می کنند و کسانی که سروکار با خریداران محصولات آمریکائی دارند.

(VERs) Voluntary export restrictions محدودیتهای داوطلبانه صادرات تعیین سهمیه صادراتی توسط کشور صادرکننده در پی انجام مذاکرات که محدودیتهای کمی را نسبت به برخی از محصولات برقرار کند تا ضرورتی به اقدام از جانب کشور وارد کننده نباشد.



War Powers Resolution قطعنامه اختیارات جنگ قانون مصوبه در ۱۹۷۳ بمنظور محدود کردن

حق ریاست جمهوری در مبادرت به جنگ.

(WTO) World Trade Organization سازمانی بین‌المللی که توسط دور اروگوئه ایجاد شد تا

جایگزین گات گردد، WTO در پی توسعه پوشش گات از محصولات، خدمات و شرایط تجاری خواهد بود و اقتدار وسیعتری در مورد حل مناقشات تجاری خواهد داشت.

Zero-Sum حاصل جمع صفر وضعیتی که در آن وقتی یک طرف می برد، طرف دیگر ضرورتاً می‌بازد.



*In the Name of God*

***AMERICAN FOREIGN POLICY***

**Charles W. Kegley (jr.)**

**Evgene R. Wittkopf**

*Translated by:*

***Asghar Dastmalchi***

***The Institute for Political & International Studies***